User Report

Aboriginal Policing Series

Solicitor General Canada
Ministry Secretariat

Canada

102-04268/

Dr. D. Clairmont and Dr. C. J. Murphy

Atlantic Institute of Criminology

Dalhousie University

SELF-ADMINISTERED FIRST NATIONS' POLICING: AN OVERVIEW OF ORGANIZATIONAL AND MANAGERIAL ISSUES

No. 2000-01

The views expressed in this working paper are those of the authors, when the report was written in 1998, and not necessarily those of the Ministry of the Solicitor General Canada.

Cat. No.: JS42-89/2000
ISBN: 0-662-64877-3

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY v

INTRODUCTION 1
- The First Phase Research: Aboriginal Police Officers 1
- A Second Phase: Management and Organizational Issues 3

THE STRUCTURE OF FN 'SELF-ADMINISTERED' POLICE SERVICES 9

METHODOLOGY 18

PERSPECTIVES OF THE POLICE CHIEFS 22
- Introduction 22
- Organizational Issues for FN Policing 23
- Management Issues 29
- Resource Issues for FN Policing 34
- Community and Political Issues 38
- The Uniqueness of Aboriginal Policing 42
- Future Directions 46

THE FUTURE OF ABORIGINAL POLICING: LEADERSHIP 49

NON-ABORIGINAL CHIEFS OF POLICE 56

ANALYSES AND DISCUSSION 62
- Major Themes in the Research Findings 62
- 'Set-Up' and Vulnerability 62
- "Policing Isn't a Make-Work Project" 66
- "We Seem to Be the Only Ones Concerned About Problems in the Community" 67
- "Aboriginal Policing Is Different from Small Town Policing" 69
- "Aboriginal Policing and Politics Are Inseparable" 71

FNPS: LOOKING TO THE FUTURE 74

Current Status of FN Policing 74
Future Directions for FN Policing 78

APPENDICES 81
Appendix A: Letters to the Chiefs of Police 82
Appendix B: First Nations' Police Services: Managers' Survey 86

BIBLIOGRAPHY 96

LIST OF CHARTS AND TABLES

Chart 1: Aboriginal Policing in Canada: A Chronology 16
Table 1: Self-Administered Aboriginal Police Services 1997: Informational Sources 19
Table 2: Police Chiefs' Assessment of Their Services' Organizational Features 25
Table 3: Police Chiefs' Perspectives on Potential Challenges for Their Services 28
Table 4: Police Chiefs' Assessment of Management Challenges 30
Table 5: Police Chiefs' Assessment of Their Own Management Style 32
Table 6: Police Chiefs' Assessment of Their Services' Reserves Situation 34
Table 7: Police Chiefs' Assessment of Factors Contributing To Resource Needs 35
Table 8: Police Chiefs' Assessments of Possible Resource Strategies 38
Table 9: Police Chiefs' Assessment of Shortfalls in Community Partnerships 40
Table 10: Police Chiefs' Assessment of the Uniqueness of Aboriginal Policing Demands 44
Table 11: Police Chiefs' Assessment of the Uniqueness of of Aboriginal Policing 45

EXECUTIVE SUMMARY

This report provides an overview of organizational and managerial issues in self-administered First Nations (FN) police services. It complements, and represents a second phase to, a previous report by the authors which examined a comprehensive survey of a large representative sample of the front-line aboriginal officers policing Canada's aboriginal communities. The major policy issues in FN self-administered policing are discussed in an introductory chapter where the central foci of this project are developed. The central areas of concern are defined as organizational structure and challenges, varieties of management styles, special challenges and accomplishments of FN management, the needs, adequacies and strategies with respect to resources in FN policing, community expectations, demands, problems and participation in FN policing, issues of FN oversight and political context, and characterizations of the unique features of FN policing. The methods employed in this second phase research have included a modest survey of FN police managers, on-site visits, review of audits and evaluations where available, and examination of management-level data obtained in the previous 1995 survey of FN police officers.

This report discusses first the evolving overall structure of FN self-administered police services in Canada. The number, size and organizational features of FN self-administered police services are described for all regions of Canada and central issues such as autonomy and regionalization are highlighted. A chronology of major events and policy developments in FN policing since 1960 is also provided. The data drawn upon for this report are discussed in relation to this general overview and the conclusion is advanced that the data are adequate to provide generalizations about FN organizational and institutional issues.

The bulk of the text in this report deals with the views of FN police managers with respect to the concerns outlined above. Survey and other data are examined to indicate levels of agreement and divergence among these central figures in FN policing. Tables

summarizing the survey results are provided. In addition, there are subsequent chapters where the views of two special subgroups of FN police managers are examined in greater depth. These subgroups are a core of leading aboriginal FN police managers and the grouping of non-aboriginal FN chiefs of police. It may be noted here that there was considerable consensus that aboriginal or FN policing is unique and based on different principles, and responds to different realities, than policing in similar-sized, non-aboriginal communities. There was also a consensus that the resource needs of FN policing are considerable and have not been sufficiently met by the funding available. At the same time there are divergent viewpoints among the FN police managers in several areas such as the nature of the political dimension of FN policing, community orientations, and personnel issues; in particular differences are noted here between aboriginal and non-aboriginal police managers. It may be noted that most FN police managers report an increasing level of adequacy in non-personnel resources, identify areas of 'best practices' in their management activity, and convey a sense that while much remains to be accomplished, much has already been accomplished.

Five major themes are identified as constituting the social construction of FN policing held, with varying degrees of conviction, by the majority of FN police managers. These themes are "setting us up for failure", "policing isn't a make-work project", "we seem to be the only ones concerned about problems in the community", "aboriginal policing is different from small town policing", and "aboriginal policing and politics are inseparable". Each theme is examined for its claims, typifications and details as advanced by police leaders in the survey questionnaires, on-site interviews and other published materials. As well, the authors analyze the themes and relate them to other aspects of contemporary FN policing.

The reports ends with an overview of policy issues where the emphasis is placed on the need to reconsider the FNPP, and for government and FNs to discuss their visions of FN policing now that indigenization has been achieved and the policing infrastructure has been put in place. The data indicated that currently FN police managers and FN political leaders have identified the shortfall of FN policing in a very similar fashion - as not providing highly

visible, community-based policing which is oriented to problem-solving in a culturally sensitive fashion, largely because of scarce personnel resources. It is suggested that the solutions to this perceived shortfall chiefly require, on the one hand, a commitment by government to facilitate the achievement of the more elusive objectives of FNPP, and, on the other hand, a realistic evaluation by FN political leaders of trade-offs in their policing preferences. A model of FN policing which might assist in focusing these policy deliberation is put forward. The proposed model describes a two path model of FN policing wherein FN police services would strive to provide a basic, quality, first-response conventional policing, and supplement that with a distinctive emphasis on peacekeeping. Appendices to the report provide information on and present the instruments used in this research.

INTRODUCTION

This report deals with the second phase of our research on policing in contemporary First Nation (FN) communities in Canada. A major survey of 430 police officers in these communities was carried out in 1994 and 1995 under the auspices of the Aboriginal Policing Directorate (APD), Solicitor General Canada. The mail-back survey provided basic data from a large representative sample (430 of a population of 806) of field-level officers in the five current policing arrangements, namely the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), the Self-Administered or 'Stand-Alone' First Nation Police Services, the Ontario Provincial Police (OPP) - affiliated policing services, the Sûreté du Québec (SQ) - affiliated police services, and the Band Constable system. The second phase study builds on the survey findings and directs attention to issues of organizational and institutional development among the self-administered policing services.

THE FIRST PHASE RESEARCH: ABORIGINAL POLICE OFFICERS

The survey of individual officers policing in Canada's aboriginal communities provided an in-depth description and assessment of values, attitudes and behaviours among field-level police. It confirmed the extensive indigenization that has occurred in the 1990s at both the field officer and the organizational level. Whereas there were few fully credentialized aboriginal police officers at work in Canada's aboriginal communities prior to 1991, by 1995 the majority of police officers there were aboriginals who had both aboriginal background and upbringing. Police boards and police services controlled by aboriginal people became commonplace in Canada during the same period. The survey showed that First Nation (FN) police personnel in the aboriginal communities were quite comparable to their counterparts elsewhere in Canada in terms of education, training, philosophy of policing, assessment of police work, evaluation of their policing organization, time spent on diverse policing functions, job satisfaction and major stress areas. They differed with respect to age and experience (being less in both), their greater preference for doing community-based policing, and their having to confront some special circumstances;

these latter were defined as 'political' pressures, possible discordance between native concerns and the directives and thrusts of the justice system, and for some officers, new organizations with start-up problems). Surprisingly there were few significant differences between FN officers with the RCMP and those employed in self-administered police services as regards credentials, post-recruit training, values and attitudes, job satisfaction and morale, and reported actual police behaviour.

A number of issues were identified in the survey of individual officers. It was found that the officers were committed to both community-based policing and professional or crime-oriented policing and that developmental policy for FN police services must reflect the objectives of this dual path. These policing philosophies, in turn, respectively related to job satisfaction and job dissatisfaction. Reducing job dissatisfaction was indicated to require attention to the adequacy of conventional training, the level of education among recruits and the adequacy of police resources (including linkages with other police services). Improving job satisfaction on the other hand, as demonstrated through correlation-regression analyses, was seen to require training in newer policing strategies (e.g., problem solving) and an organizational / management system conducive to community-based policing.

FN police officers, in all policing systems, considered that their style of policing was different from that in non-aboriginal society. Still they frequently claimed that they were not doing the kind of policing that they wanted to do and that was needed in the aboriginal context (given, in their view, the extensive expectations of residents, the lack of effective social service and volunteer agencies, and the serious social problems in the communities). They reported a vulnerability to political pressures and to the ordinary problems of policing in one's own small, kin-focused communities. Here there were significant differences by police organization where only 15% of the RCMP aboriginal officers policed their home community compared to 70% of the 'Stand-Alone' officers. Interestingly, statistical analyses did not reveal any strong connection between policing one's home community and a host of variables such as stress levels, job satisfaction and perception of police-community issues. till, all officers readily identified advantages and disadvantages of policing one's home

community. There were concerns regarding organizational adequacy (e.g., promotion opportunities, employee assistance programs) and institutional development (e.g., the need for well-functioning police boards) especially among the officers in the self-administered services.

Clearly, competent, motivated aboriginal police officers are increasingly in place in the aboriginal communities. As well there has developed a greater sensitivity to aboriginal concerns among long-standing police organizations (e.g. RCMP, OPP, SQ), a national organization among the FN self-administered services (i.e., First Nations Chiefs of Police Association), the growth sector of aboriginal policing, and complex supportive and collaborative networks among all the organizations. In addition, extensive support is being provided to the self-administered services in a variety of ways and at a variety of levels (e.g., boards, chiefs of police, etc.) by the Solicitor General Canada through its Aboriginal Policing Directorate.

A SECOND PHASE: MANAGEMENT AND ORGANIZATIONAL ISSUES

As noted, the second phase research has concentrated on the organizational and institutional development of aboriginally-controlled police services, namely the self-administered or 'stand-alone' FN police service. This is the growth sector of aboriginal policing and, in the light of governmental policy and FN aspirations, may be expected to presage the future of aboriginal-directed policing, both in an organizational (e.g., self-administered service) and a cultural (e.g., style, philosophy) sense. First phase research, review of the pertinent academic literature and policy, and discussions with staff of the Aboriginal Policing Directorate and with several FN chiefs, as well as with executive members of the First Nations Chiefs of Police Association (FNCPA), generated a number of major themes to which the research was directed. These themes included the following:

a) Understanding what is special or unique to FN policing services in terms of organizational features, social and community context, resource needs, training and management requirements, and policing styles.
b) Capturing the views and social constructions of the chiefs of FN police services with respect to management challenges, service philosophy, strategic directions, and collaboration with local governing authorities and external police agencies.
c) Appreciating the experiences that FN police managers have had with respect to managing their organization and their self-designated "best practices" and "lessons learned" whether in effecting organizational change, managing their resources, or dealing with the political context of aboriginal policing in Canada today.
d) Obtaining information at the organizational level comparable to that provided by the first phase survey on individual officers' values, attitudes and behaviour. This would require securing data on organizational characteristics, the level and scope of crime and social problems that police respond to, and so forth.

Preliminary research had indicated that most FN police officers, whether in management or at the patrol level, held the view that policing in aboriginal communities is unique. While some simple behavioural indicators, such as time spent on various police functions, have yielded no clear difference from non-aboriginal policing, there is a widespread social construction that claims FN policing operates with a wider policing mandate (e.g., going well beyond law enforcement), is more informal in style, and has a more holistic conception of public security and community health where policing is a part and only a means. Another set of claims for uniqueness brackets policing style and centres around the special working conditions and working environment of FN policing. Here reference is often made to high officer stress and turnover levels, to policing in one's home community where family ties and dependency loom large, and to social and environmental factors such as high unemployment and high levels of personal violence and social disorder. While clearly some of the specific aspects cited as constituting a unique policing situation may be found in many small towns and rural areas in non-aboriginal society, there seems

little doubt that cultural traditions, and especially colonialism, have produced a special configuration in aboriginal society. Moreover, like all social constructions, there is a preservative and 'official morality' dimension to the conceptualization of uniqueness in that it may speak as much to preference and mobilizing myth as it does to current empirical reality. Many FN police services, on the surface at least, offer a very conventional policing service without much crime prevention programming or regular community consultation, and many officers, like their non-aboriginal colleagues elsewhere, emphasize the satisfaction gained from effectively pursuing law enforcement and crime fighting in their work. Audits and evaluations indicate that FN band chiefs very often disagree with the police chiefs on the extent to which the service is indeed providing a culturally sensitive type of policing.

There is little doubt that FN policing has a different political and institutional context than its non-aboriginal counterpart. FN policing, as attested to in the statements and policies of governmental leaders, and those of national and local FN leaders, is an integral part of the process of self-government for native people. As such it is entwined in all the complexities of federal, provincial and FN jurisdictional claims and power plays. The FN police service, especially its management officers, may have to exhibit greater sensitivity to political issues, and, even on a minor but symbolically important level, to upholding local bylaws, than would small town police managers. Sensitivity to these larger political considerations may entail entertaining - or at least having to confront - conceptions of policing quite different from those accepted in the larger society whether it be in the appropriateness of direct oversighting activity by political leaders (as opposed to the concept of a 'neutral' police board as a buffer), giving priority to communal over individual rights (e.g., aggressive police search, arrest without charge, etc.), and selectively enforcing provincial statutes if not specifics of the Criminal Code itself (e.g. perceiving 'smuggling', and bootlegging as legitimate aboriginal trade) reflecting their 'contested terrain' as valid law.

Issues of managerial styles, training needs and required competencies have been emphasized in policy documents and in statements of FN police leaders. There has been a widespread demand for more training of FN police managers and supervisors and especially

for adapting existing programs (e.g., senior management courses, problem-oriented policing) better to the realities of FN policing, if not establishing a distinctive aboriginal-based training and management institute. In addition to the usual managerial needs for leaders of small police services (e.g., budgeting, scheduling, prioritizing) there has been a widespread view, especially among aboriginal leaders, that the unique nature of aboriginal policing and its special political context mean that two types of skills are particularly required of the FN police managers. These are skills pertinent to the incorporation in policing of (and sensitivity to) cultural traditions, whether revitalized or re-invented, (e.g., peacekeeping, holistic healing), and skills pertinent to dealing with jurisdictional ambiguities and value conflicts (e.g., collaboration, negotiation and mediation); concerning the latter, the FN police chief may have to be a pivotal socialization agent vis-a-vis both band leaders and external police authorities.

There is, of course, significant organizational variation among self-administered police services. Few of these small services (a number of which are micro-departments with less than a handful of members) are in reality completely self-administered, and they are regularly scrutinized by federal and provincial authorities who dispense the virtually 100% funding on the basis of short term agreements; moreover, all FN services, in their operational activity, depend to a significant extent on collaboration with larger external, non-aboriginal police organizations (e.g., specialized identification and other services, investigation of major crimes). These organizational contingencies (degrees of autonomy) create still further challenges for FN police managers. And FN police services as organizations differ significantly on the basis of size, degree of geographical isolation, level and type of crime, institutional / community infrastructure, and recency of their creation. Perhaps most importantly, FN police services differ with respect to how many different bands and how many different tribal cultures they serve. The range is wide, from the single site, single band and tribal culture jurisdiction to the regional service responsible for multiple bands and communities and having to be sensitive to several tribal cultures. The organizational implications of dealing with multiple bands can be daunting given the practice in Canada of federal government departments considering each band as a First Nation exercising

considerable, if often ambiguous, autonomy in its own right.

Perhaps the most controversial topic in FN policing is the bread and butter issue of resources. Typically FN political leaders and police managers emphasize that the resources made available to them by either or both the two senior levels of government are inadequate. The police budget has usually been derived 100% from these sources though a few bands with independent funds (resource royalties, investment income) have topped up governmental funds, and there are signs that this could happen more frequently in the future if bands experience some economic growth. The common position is that start-up and self-administration costs have been under-appreciated by the funding governments and that community conditions (e.g., high expectations for service, the destructive impact of colonialism on community solidarity and communitarianism, high levels of stressful, resource-draining serious crimes) have not been appropriately factored into the funding formula. In turn the senior levels of government usually claim that the resources made available to FN police services are comparable, if not superior, to those available to similar non-aboriginal communities but that they are inefficiently utilized. It would appear that, apart from the specifics of the comparability debate, there are two major policy issues. On the one hand, since funds are externally derived and apart from the rest of the bands' funding envelopes, there may be little imperative for FN band chiefs and police chiefs to adopt positions other than claims of resource inadequacy. Issues of prioritization and alternative utilization of existing resources can be readily deflected to the quest for more funding. On the other hand, since the federal government's First Nations Policing Policy proclaims a commitment to culturally sensitive policing as determined by native peoples themselves, it may be asked whether governments are willing to budget for the realization of that objective. There has been a strong emphasis on the part of the federal government on achieving tripartite agreements and ensuring comparability and professional institutionalization (e.g., police boards, training) but it remains to be seen how far it will pursue and underwrite the enhancement and facilitation of distinctive FN policing.

Clearly, collaboration with non-aboriginal and provincial police services, and

networking perhaps with other FN police organizations, would appear essential to the establishment of FN police organizations which can meet the increasingly high standards mandated by provincial police acts, never mind the additional standards of culturally distinctive policing. Formal protocols, and informal collaboration and backup, are crucial. It is clearly important to assess how the parties perceive developments in this regard and what policy issues, strategies and resources are deemed pivotal.

This second phase research, by focusing on organizational and institutional issues, contributes to the examination and assessment of the themes and issues discussed above. The survey instrument, for example, directed at police managers and using a variety of fixed and open-ended questions, gathers information on organizational structure and challenges, management style, special challenges and accomplishments, needs, adequacies and strategies with respect to resources, community oversight, and political concerns, and the unique features of FN policing.

THE STRUCTURE OF FN 'SELF-ADMINISTERED' POLICE SERVICES

There are reportedly some 600 bands dispersed quite thinly and widely across Canada today and the average band size is roughly 800 members[1]. Clearly these numbers create great challenges for the development of highly autonomous and culturally-sensitive police services that can be simultaneously efficient, effective and equitable. Collaboration with other bands or FNs and/or with surrounding provincial and municipal police services would appear to be absolutely essential. Elsewhere in Canada there has been and continues to be a powerful movement of amalgamation and regionalization such that police services, even those of significant size, correctly fear for their continued autonomy. Certainly a non-aboriginal police service of less than 50 officers would appear headed the way of the dinosaurs in provinces such as Ontario, New Brunswick and Nova Scotia unless they can forge significant collaborative networks with other police services in order to meet increasingly stringent provincial standards. At present there are two FN self-administered policing services in Canada which have more than fifty members (the Nishnawbe-Aski Police Service (NAPS) and the Anishinabek Police Service (APS) in Ontario) and only two others that have more than twenty-five officers. As will be seen below, almost all of the FN self-administered police services do have protocols with their counterpart provincial police organization (i.e., the RCMP, OPP and SQ) whereby they access back-up and special policing services and resources. These protocol-based relationships are sometimes neither well delineated and implemented nor without some edge and tension even though the operational and administrative support services provided are those typically extended to smaller police services (e.g., major crime, identification, information services, and specialized services).

---

1 There is some modest inconsistency between official government data and reports of police managers concerning the number of bands and the complement of officers in certain jurisdictions. Here the authors have cited the official APD records.

Regionalization as an organizing principle in aboriginal policing has been developing slowly but steadily since the new Indian Policing Policy was announced in 1991. In Atlantic Canada the four FNs or bands, all Mi'kmaq, that have a fairly autonomous, self-administered policing service, are affiliated in the Unama'ki Tribal Police Service. Some bands in Nova Scotia and Prince Edward Island have contracted RCMP policing through tripartite agreements (i.e., referred to as CTAs) while other bands there, and virtually all the New Brunswick bands, are covered in what is known as federal-provincial framework agreements. New Brunswick, unlike Nova Scotia, still has an extensive band constable system where the band constables have very limited policing authority, training and resources. Throughout Atlantic Canada, with respect to FN communities, the RCMP, acting as the provincial police, provides, at the minimum, the sophisticated policing services (e.g., swat team, identification) and investigates the most serious major crimes.

There are fourteen Inuit and forty-two FN communities (thirty-nine officially recognized bands) in Quebec[1]. Some regionalization by cultural grouping has taken place in the North among the James Bay Cree (nine communities) and the Inuit (fourteen communities) but clearly the process has a long way to go before there is a reasonably autonomous regional police service. For example, the Kativik Police Service (PS) which serves the Inuit communities is largely a co-ordinating structure which depends heavily, in law enforcement, on the provincial police. It could scarcely be said to be an Inuit-directed service and the local officers are more comparable to band constables at this point in time; the chief of the Kativik PS noted that "our officers are not armed". Still, the trend is unmistakable and, at a 1998 national conference on aboriginal justice, a leading judge in the Nunavik region observed that "the SQ are pulling back from policing in the Inuit communities and more and more Inuit officers prepare the crown sheets and appear in criminal court". Self-administered policing services in the three Mohawk FNs in

---

1 There is some modest inconsistency between official government data and reports of police managers concerning the number of bands and the complement of officers in certain jurisdictions. Here the authors have cited the official APD records.

Southwestern Quebec, namely Akwesasne, Kanesatake, and Kahnawake, have reportedly been discussing common concerns such as forming a collective 'swat team' and how to incorporate Mohawk traditions into policing practice but each modest-sized (twenty-plus members) service is quite independent of one another. After a long period of contested status, the peacekeepers of Kahnawake and Kanesatake have been fully acknowledged as police services in tripartite agreements (i.e., federal government, provincial government and First Nation). In Northwestern Quebec the nine Algonquin FN communities have their separate police services (all with less than ten members each) but linkages have been established among them; for example, one Algonquin FN chief of police currently also serves as advisory supervisor for another nearby Algonquin police service. Elsewhere in Quebec, the Amerindian Police Service provides policing to more than a dozen FNs officially designated by the Aboriginal Policing Directorate as having self-administered policing; most of these bands are Montagnais but there are other cultural groupings involved such as Micmac, Abenaqius and Attikanieks. In Quebec, in addition to the above named services, there are a handful of 'micro' (less than six or seven members) police organizations officially designated as 'self-administered', though in practice exercising modest policing autonomy.

Ontario, where there are 126 bands[1] is the province with the largest number of FN communities. Some Ontario FNs are currently organized into fairly autonomous regional police services such as the Nishnawbe-Aski and the Anishinabek. The former, NAPS, is projected by the police service to eventually employ one hundred officers serving 49 Cree and Ojibwa bands with a total population of 30,000 people spread over an area as large as France; currently there are 90 officers serving 44 communities. The latter, the APS, with recent expansion, polices some eighteen FNs with approximately fifty-eight officers. The UCCM agreement provides a regional service for twelve FNs in southwest central Ontario. There are also micro (e.g., Lac Seul, Wikwemikong) and modest-sized (e.g., Six Nations) self-administered services as well as a large number of FNs receiving 'enhanced' policing

---

1 There is some modest inconsistency between official government data and reports of police managers concerning the number of bands and the complement of officers in certain jurisdictions. Here the authors have cited the official APD records.

(typically the enhancement is provided by the addition of a band-selected local officer) under the direction of the provincial police. Ontario has several of the acknowledged best-managed, aboriginally-led, FN police services in Canada (e.g., Six Nations, Akwesasne, Anishinabek). In Western Canada there are three small, regional, self-administered FN police services namely the Stl'atl'imx in British Columbia (covering ten FNs or bands with less than ten officers apart from the chief of police), Manitoba's Dakota-Ojibway Police Service (six FNs, about twenty officers), and Lesser Slave Lake Regional PS in Alberta which provides policing for eight FNs with twelve officers. Apart from these three, the other designated self-administered FN police services serve single bands, the largest of which is the Blood PS with about twenty members serving the largest reserve, geographically, in Canada, 50 miles in length and over 350,000 acres in total. Four bands in the Hobbema area of Alberta used to constitute a single band so it is not surprising that occasionally there is talk about a regional service there; at present there are three police services in the area, namely the RCMP, Louis Bull and Hobbema. There has also been some informal discussion of regionalization among the southern Alberta FN police services, namely the Blood, Siksika and Tsuu T'ina. Clearly though, in Western Canada there appears to be less movement towards regionalization among police services serving individual FNs, and, where regionalization exists, the police service is still of quite modest size. The RCMP, either through province-wide agreements or CTAs, provides policing services to all FNs in Saskatchewan and most FNs in British Columbia (and some in Manitoba as well). In British Columbia there are a few micro, self-administered FN policing services operating under a public safety mandate.

Given the small population size of most FNs and their dispersal over a wide area, regionalization itself, while important, can be no panacea for efficient, effective policing. For example, the Stl'atl'imx PS (STPS) connects ten bands at about sixteen locations spread out over a mountainous area which takes several hours to travel by car. Policing the less than 3,000 residents with less than ten officers is a challenge, especially if the police service is committed, as the STPS formally is, to community-based policing. Community leaders are strong proponents of high police visibility and the story is often told how a security program set up by the Lillooet FN in 1986, focusing on crime prevention patrol in that area (and

reporting actual or possible criminal activities to the RCMP), after one year achieved a whopping 95% reduction in crime-related activity. Most regional police services (e.g., Unama'ki, NAPS, Kativik, James Bay Cree, DOPS) are similar to the STPS, having to serve many small, widely-scattered communities where the community expectations for police visibility are very high; under these circumstances personnel are bound to be scarce, committed to responding to calls for a wide range of services, and on virtually constant patrol. It is a considerable challenge then to mount quality reactive or proactive policing for many regional police services.

There is little organization of FN police services at the provincial level. The most active provincial FN police body, apart from Saskatchewan where there are no self-administered police services, is in Ontario which has a FN police commission. There has been some desire among the chiefs of police in some provinces to have such an organization in order to facilitate hiring (i.e., creating a personnel registry) and to lobby for improvements in provincial training programs for FN police recruits. Certainly there are many issues for self-administered FN policing that have provincial implications, such as whether FN constables have the status of provincial officers (e.g., they do in Nova Scotia but they do not in Ontario), who formally appoints FN officers (the FN via chief and council / police board or the provincial authorities?), and what provincial statutes FN authorities encourage their police service to enforce or not to enforce. There are many aspects of the provincial government - FN government relationship that remain problematic since the Canadian constitution locates policing as a provincial responsibility while many FN leaders perceive FNs as having a 'nation to nation' relationship with the federal government. These different perspectives provide a problematic context for some aspects of FN self-administrative policing, and the problematic context has only been partly resolved through the tripartite agreements that have been the hall-mark of federal policy in Canada since 1991.

Since 1992 there has been a Canada-wide association of FN chiefs of police. The FNCPA grew rather rapidly from a handful of members to over twenty by 1996 when its first general annual meeting was held in Ottawa. Its core membership has been FN police chiefs

from Ontario and Alberta but it has representation from Atlantic Canada, Quebec, Manitoba and British Columbia, and also associate members representing other FN policing authorities. It has formal recognition and some funding from the Aboriginal Policing Directorate, and representatives from FNCPA and APD form a co-ordinating committee which has met regularly in recent years to discuss and plan for improvements in FN policing (e.g., special training programs such as family violence).

Chart 1 depicts an abbreviated chronology of the main events in aboriginal policing in Canada, highlighting the emergence and development of FN self-administered policing. It can be seen that DIAND initiated the band constable system in 1968 where band constables carried no weapons and had arrest powers essentially similar to any citizen; they conveyed information to residents, focused on issues of community social order, and generally constituted a conduit for provincial police. Within seven years provincial police services (i.e., RCMP, OPP, SQ had developed special constable programs for FN communities. The special constables typically did not have the same level of training as regular members nor did they have the latter's authority (e.g., they rarely laid formal charges or acted as case officer in court proceedings); nevertheless, they often engaged in the full range of policing duties. Prior to 1991 there were several FNs that were exercising more control over policing in their community and making it clear that a relatively autonomous, self-administered service was their preference (e.g. Kahnawake, James Bay Cree, DOPS) but the first full-blown, self-administered police service occurred in 1987 among the Louis Bull FN in Alberta, fuelled by political desire and economic prosperity wrought by oil and gas revenue. The Louis Bull PS exercised policing powers equivalent to a municipal police department.

Within two years of the endorsement of a new FN Policing Policy (FNPP) by the federal cabinet, the Aboriginal Policing Directorate was established, the FNCPA was formed and the first FN police governance workshop was held. A major priority of the FNPP was to negotiate tripartite agreements among federal government, provincial governments and FNs, whether effecting a self-administered FN police service or a tripartite agreement calling

for RCMP policing of specific FNs (i.e., CTA). By the end of 1996 approximately half of the eligible FN population was policed under the FNPP. There were almost 170 FNs considered to have self-administered FN services; of these, more than 60% were in Ontario and 20% were in Quebec. Another approximately 80 FNs were policed under the FNPP through CTAs or, in the case of Saskatchewan, a province-wide agreement. Aside from two FNs policed under a municipal contract, the remaining 280 FNs were yet to be incorporated under the FNPP but continued to be policed by regular RCMP members in conjunction with either band constables or RCMP special constables. It is in these provinces - British Columbia, Manitoba and Alberta in particular but also New Brunswick - where more FN self-administered police services may be expected to emerge, in regional or single band format, in the near future[2].

---

[2] By the fall of 1998, 61% of the eligible (on-reserve) FN population - 311 bands with a population of 219,000 - was covered under the FNPP. Self-administered policing was considered, by APD criteria, to be extant for 194 or 69% of these 311 bands.

CHART 1: ABORIGINAL POLICING IN CANADA - A CHRONOLOGY	
1960	• RCMP announces its withdrawal from policing FN communities in Ontario and Quebec
1968	• DIAND initiates the Band Constable Program
1968	• Kahnawake Peacekeepers Program starts
1973	• DIAND Task Force recommends three choices for policing in Aboriginal communities • RCMP 3-B Policing Program starts
1975	• Ontario Indian Special Constable Program (OICP) begins • Amerindian Police Program established in Quebec
1970's	• DIAND undertakes evaluation of Band Constable Program
1978	• Dakota-Ojibway Tribal Council policing established • James Bay Agreement authorizes the development of autonomous police services for the James Bay Cree and the Naskapis
1982	• 500 Indian Officers are now employed in FN communities (including Band Constables)
1983	• National Evaluation Overview of Indian Policing (focus on RCMP 3B, Dakota-Ojibway Tribal Council Policing Program, Amerindian Police Program, and OICP), Social Policy Research Associates, DIAND

CHART 1: ABORIGINAL POLICING IN CANADA - A CHRONOLOGY (Continued)	
1987	• Louis Bull reserve achieves the first self-administered FN police service (with policing powers equivalent to a municipal police department)
1991	• New First Nations Policing Policy (FNPP) approved by Federal Cabinet (responsibility for FN policing transferred from DIAND to Solicitor General Canada in 1992, and $116 million approved, in incremental funding over five years, to implement the new on-reserve policy emphasizing tripartite agreements)
1992	• Aboriginal Policing Directorate established under Solicitor General Canada • First Nations Chiefs of Police Association (FNCPA) is established
1993	• First Annual First Nations Governance Workshop is held
1994	• A tripartite agreement was signed establishing the Nishnawbe-Aski Police Service, projected to be, by 1998, the largest FN police service in Canada, having 150 officers, 49 Cree and Ojibwa reserves and a geographical area the size of France
1995	• Evaluation of the First Nations Policing Policy (FNPP) and program, Jamieson and Associates, Solicitor General Canada • 46 tripartite agreements signed, more than 800 FN officers now employed policing in FN communities • National survey of front-line police officers in Aboriginal communities (Murphy and Clairmont, Aboriginal Policing Directorate)
1996	• First annual general meeting held of FNCPA in Ottawa
1998	• 111 tripartite agreements signed, more than 850 FN officers now employed policing in FN communities

METHODOLOGY

This overview of managerial and organizational issues for First Nations, self-administered policing draws upon a variety of informational sources (see table 1). First, there is an examination of responses by management-level officers to the 1995 national survey of front-line police officers in aboriginal communities across Canada (Murphy and Clairmont, 1996). This latter research included all five different organizational systems for aboriginal policing, namely FN 'self-administered' services, RCMP police services, OPP-coached FN police services, SQ-coached aboriginal police services, and band constable police services. Secondly, all available recent audits or evaluations of FN 'self-administered' police services were examined. Thirdly, a national survey of all chiefs of police of FN police services across Canada was undertaken in 1998. Fourthly, nine short site visits were made to FN police services.

The 1998 survey sent to FN chiefs of police was prepared in the summer and fall of 1997. An initial letter was sent to all potential participants (see appendix) indicating the rationale for the survey, essentially characterizing it as a second phase to the national survey of officers serving aboriginal communities carried out two years earlier by the researchers. As noted in that letter, the management-level survey would focus more on the police organization and was occasioned in part by suggestions advanced by management-level respondents themselves in the 1995 survey. The letter pointed out the intended thrust of the new survey and requested input from the chiefs. In addition, the researchers discussed the survey's content and overall project strategy with both the staff of the Aboriginal Policing Directorate (APD) in Ottawa and the co-ordination committee of the FNCPA-APD in Halifax. Subsequently, a much-revised, mail-back survey questionnaire was sent to the chiefs of police of all 'self-administered' aboriginal police services, and follow-up letters were sent out where no response was obtained (see appendix). The survey questionnaire, while structured with many fixed choice responses, contained numerous open-ended questions intended to allow ample scope for the chiefs' own comments and concerns (see appendix). The survey questionnaire was available in either French or English.

Table 1

Self-Administered Aboriginal Police Services 1997:

Informational Sources

Region	1998 Management Survey	Site Visit	1995 Survey (Management Responses)	Recent Audits/ Evaluations
ATLANTIC				
Unama'ki	✓	✓	✓	✓
Conne River*	✓			
QUEBEC				
Kativik	✓		✓	
Naskapis	✓		✓	
Cree				✓
Innu Uashat			✓	✓
Wolinak	✓			
Lac Simon			✓	
Kitigan Zibi	✓	✓	✓	
Huron Wendake	✓			
Betsiamites			✓	
Kahnawake			✓	
Gesgapegiac	✓			
Listuguj			✓	
Ontario				
Six Nations	✓	✓	✓	✓
Anishinabek			✓	✓
Lac Seul	✓			
Nishnawbe-Aski			✓	✓
Akwesasne	✓	✓	✓	

Table 1

Self-Administered Aboriginal Police Services 1997:

Informational Sources (Continued)

Region	1998 Management Survey	Site Visit	1995 Survey (Management Responses)	Recent Audits/ Evaluations
WESTERN CANADA				
Dakota-Ojibway			✓	✓
Blood		✓	✓	✓
Tsuu T'ina	✓	✓		
Siksika	✓	✓	✓	✓
Louis Bull		✓	✓	✓
Hobbema			✓	✓
Stoney Nation*			✓	
Stl'atl'imx	✓	✓	✓	✓
Ditidaht*	✓			

* These police services may be formally self-administered or stand-alone but they do not exercise the autonomy of other services.

Thirty-eight aboriginal police services were targeted in the mail survey and full responses were obtained from fifteen. Table 1 indicates the response patterns across Canada. In Atlantic Canada responses were obtained from the two police services that best fit the 'self-administered' designation, namely the Unama'ki Tribal Police, the largest FN police service in Atlantic Canada serving four bands with about fifteen officers, and the Conne River band police (the latter not being substantially different from band constable services in authorized policing powers). Aside from the St. Mary's reserve which is policed by the municipal Fredericton Police Service, all other aboriginal policing in Atlantic Canada is provided by the RCMP (sometimes through tripartite agreements among bands, provincial and federal government authorities) and band constables. In Quebec 1998 survey responses were obtained from seven aboriginal services including Kativik Regional serving about

fifteen Inuit communities, the Naskapis, Wolinak, Kitigan Zibi, Huron Wendake, Gesgapagiac and Akwesasne. Three major FN police services did not respond, namely the Cree Regional Police Service, Kahnawake and Kanesatake. In Ontario, in addition to the Akwesasne police service, responses were obtained from the Six Nations and Lac Seul. Major police services not responding included Nishnawbe-Aski, the largest FN police service in Canada in terms of number of officers, number of bands involved and geographical area covered, and Anishinabek, a service of 58 members policing 18 communities in northwest and central Ontario. In Western Canada, four of the nine 'self-administered' FN police services responded to the mail survey. The major services not responding were the Dakota-Ojibway PS in Manitoba and the Blood in Alberta; these services are of roughly equal size (i.e., about twenty members) but the DOPS serves six FNs while the Blood serves a single FN band but one which has the largest reserve in Canada.

Site visits were made to nine reserves across Canada to discuss issues of management and aboriginal policing styles with the chief of police. These site visits were made to Unama'ki in Nova Scotia (twice), Kitigan Zibi in Quebec (twice), Six Nations (1996) and Akwesasne in Ontario, Tsuu T'ina, Blood, Louis Bull, and Siksika in Alberta, and Stl'atl'imx in British Columbia. The site visits were short, essentially an interview of about two hours and a tour of the reserve, but in three instances there were also evening ride-alongs.

The return rate of the mail back survey was disappointing, especially in the light of the exceptional rate (about 60%) achieved two years earlier in the mail back survey of almost 800 front-line officers in Canada's aboriginal communities. However the information obtained from site visits, recent audits/evaluations, and re-examination of management responses in the 1995 survey provided a valuable complement to the survey results. Data from these diverse informational sources will be blended in the discussion of the chiefs' perspective on FN policing.

PERSPECTIVES OF THE POLICE CHIEFS

INTRODUCTION

The seventeen police chiefs who took part in the 1998 study, whether via survey responses or site visits, included nine of aboriginal ethnocultural identity and eight non-aboriginal persons. They ranged in age from 55 to 37 years old. All the non-aboriginal police chiefs were in their fifties while the average (i.e., modal) age for their aboriginal counterparts was forty years. All of these latter police chiefs indicated that they were raised by an aboriginal family in a mainly aboriginal community. On the basis of other available information (e.g., evaluations, the 1995 survey) it appears that this sample understates the proportion of young (i.e., early forties in age) aboriginal police chiefs in the population of all Canadian FN police chiefs. The data then reflect the increasing depth of indigenization of FN policing. The vast majority of constables policing in aboriginal communities, whether in FN self-administered service or RCMP service, have been of aboriginal identity since the mid-nineties (Murphy and Clairmont, 1996) and that is clearly also becoming the pattern for police managers in Canada's aboriginal communities.

All but four of the police chiefs (two aboriginal and two non-aboriginal) had had some university or college education though none had obtained a university degree. Of course all chiefs had significant experience in policing, the range here being twelve to thirty-one years. All non-aboriginal police chiefs had more than twenty years in policing while the modal number of years policing for the aboriginal chiefs was seventeen. The modal length of time as chief of a specific police service was two and a half years. The senior chief in this respect, with eleven years experience in the post, was the aboriginal chief of the Six Nations PS and the next longest serving chief, also native, was employed by the Kitigan Zibi PS. All but three native police chiefs in the sample reported having taken several management-oriented training courses, usually including the well-known, Senior Police Administration Course (i.e., SPAC) at the Canadian Police College. All police chiefs in the sample did consider that they brought some special skills to the job of chief of police. The most

frequently cited special skill was experience in policing. Most of the non-aboriginal police chiefs also reported having many years of FN policing and / or having other longstanding experience with aboriginal people. In addition to experience, the aboriginal chiefs also referred to their 'flexibility' (a favourite word used and one conveying an openness to different perspectives which would be very valuable given the diversity of views on policing and justice in contemporary FN communities), and ability to get along with and guide other officers. A few chiefs called attention to their cultural and community ties (e.g., understanding pertinent treaties and languages) but each also claimed their policing experience.

Apart from the police chiefs participating in the 1998 study, twenty-two other chiefs or senior police managers (i.e., division commanders, deputy chiefs, coordinators) gave relevant information, on the police issues discussed below, in their 1995 questionnaires. These data will be incorporated where appropriate. Twenty of these twenty-two respondents were aboriginal persons. The police services of affiliation were the Kativik, Uashat, Betsiamites, Listuguj, Akwesasne (former chief), Kahnawake and Amerindian in Quebec, the Anishinabek, Kettle Point and Nishnawbe-Aski in Ontario, and in Alberta, the Blood, Hobbema, Stoney Nation, and Louis Bull.

ORGANIZATIONAL ISSUES FOR FN POLICING

The small size of most FN police services is clearly evidenced in the survey responses. The modal size was eight full-time officers and one-third of the police services had five or less officers. Moreover, most services did not have part-time officers, the exceptions all being in Quebec and especially the Kativik PS which served fourteen small isolated Inuit communities. Recently the Louis Bull PS has begun to utilize part-time and contract police and at the time of the 1998 site visit had two part-timers on staff and was considering the hiring of two more. Most of the survey respondents indicated that their service featured only one officer above the constable rank, namely the chief constable. The FN police services with about twenty officers and/or serving multiple communities had

roughly twenty percent of their members holding NCO ranks. Not surprisingly, given the modest sizes, there were few officers in specialist, non-managerial roles such as identification, crime prevention or major crimes. Indeed less than a third of the respondents identified such positions in their service. The Akwesasne PS had developed a number of such specialist roles among its twenty-three member organization, and the Six Nations PS had an officer specializing in community affairs (i.e., schools, crime prevention). Virtually all FN police services reportedly had both full-time and part-time civilian employees, the modal number being one in both categories. Among the larger services in the survey, Six Nations, Unama'ki and Akwesasne, there was a one-to-three ratio of civilian staff to police officer; the Unama'ki had a larger ratio but their numbers included part-timers who monitored the lock-up. While most FN police services had jurisdictions covering one geographic community where one tribal culture or language was traditional, there were a few instances where even small departments of less than ten members were serving multi-community, multi-tribal culture constituencies. For example the Huron Wendake PS in Quebec, with a total of six full-time and three part-time officers, apparently served four communities and four distinct cultural groups, while in British Columbia the Stl'atl'imx PS with nine officers served sixteen communities (constituting ten bands) spread out over a vast area.

The portrait of FN self-administered policing that is found in the survey results may be biased somewhat toward the smaller FN service but not profoundly so. A number of the twenty-plus member FN police services were not in the survey, namely Kahnawake and Kanesatake in Quebec, Nishnawbe-Aski and Anishinabek in Ontario, DOPS in Manitoba and the Blood in Alberta. It could be expected - and site visits and other data support this expectation - that the Blood, Kanesatake and Kahnawake police services would approximate the organizational pattern (i.e., civilian-officer ratio, limited specialist roles) identified above for Akwesasne, Six Nations and the Unama'ki, especially since, like them, they are committed to 'round-the-clock' policing. The DOPS and Anishinabek, and even the larger NAPS, have significant multiple band and community jurisdiction and that fact, along with their commitment to visible, 'close to twenty-four policing', would mean that personnel would be allocated to basic patrol and hence that there would be a similar ratio of officers

above the constable rank and few if any specialist roles. It may be noted too that a number of small, 'micro' police services did not respond to the survey especially in Quebec; some of these latter services are policed by the Amerindian service through tripartite agreements. Overall, then, the organizational portrait seems reasonably valid and suggests that FN self-administered police services are of small size with very limited specializations, average civilian to officer ratios, and where the ratio of NCO positions is related to policing that is often decentralized (i.e., across multiple bands and communities) and / or strives to meet a twenty-four hour policing objective. Table 2 provides information from the survey on other facets of the police service organization, namely organizational procedures and everyday operations. The table conveys a positive portrait of FN police services. Most of these small FN police services have written departmental manuals (i.e., standard operating procedures), job descriptions and annual performance evaluations. They typically have explicit protocols with the provincial

Table 2

Police Chiefs' Assessment

of Their Services' Organizational Features

	Yes	No
Written departmental manuals (SOPs)	12	2
Job descriptions for most police roles	11	4
Annual performance evaluation	12	3
Secure storage for evidence	14	1
A protocol with the provincial police	11	4
Resource agreements with other services (i.e., sharing and/or purchasing agreements)	7	7

Adequate lock-up facilities	8	6

police (three of the four chiefs asserting the absence of such a protocol were based in Quebec) and in half the services there is also some resource agreement, for sharing and / or purchasing items, with other services. Virtually all chiefs report having an adequate automotive fleet and a secure storage for evidence. The majority report having adequate interview facilities and more than half of the services also have adequate lockup facilities, a rather surprising fact given the small size of many of the FN police services. Indeed there is reason to hold that on these specific organizational considerations the situation is even better than evidenced in the table since site visits revealed that new, more adequate facilities have recently become available or are imminent for services such as the Unama'ki, the Tsuu T'ina and the Akwesasne police services. It can be expected that the major Ontario FNs not in the sample, especially NAPS and APS, and Manitoba's DOPS which is in the last phase of transitional management by the RCMP, would all be as organizationally sophisticated and resourced as most of the survey sample. This is borne out by the available evaluations / audits. The 1996 audit for the DOPS (KPMG, 1996) indicated that at each detachment the resources (equipment, buildings and manpower) were "equal to or better than at comparable RCMP detachments". Similar, though less positive, assessments were provided for the Blood (Otway and Associates, 1996), APS (George Langner Consulting, 1995), and NAPS (Smith and Associates, 1996).

Table 3 provides data on some of the challenges that face the FN policing organizations. There is considerable agreement among the chiefs of police, across the country, that their organization faces high community expectations for service. Site visits have confirmed the survey results and audits / evaluations have reinforced that finding (e.g., LaPrairie et al, 1991 on policing among the James Bay Cree; George Langner Consulting on the APS, 1995; KPMG Associates on the DOPS, 1996; Smith and Associates on FN policing services in Ontario, 1997). One important aspect of the high community demand may be related to the high levels of poverty and unemployment that the chiefs indicate their services have to deal with. One chief noted that without employment to structure living patterns,

people keep irregular hours and, accordingly, many problems develop and calls for service arise in the small communities in the 'after hours' (i.e., late evening and early morning); this in turn fuels the community demand for resource-expensive, 'round-the-clock policing'. The majority of the chiefs report that significant group feuding and high levels of social disorder present challenges for their police organization. A sizeable minority of the chiefs also perceive their organization having to cope with high levels of violent crime, great geographical distances and much officer turnover. The large majority of the chiefs of police perceive the protocols that their organization has with provincial police to be adequate, the exceptions being several Quebec-based chiefs of police. Overall, these findings are consistent with information obtained in the site visits and from the audits / evaluations and, therefore, can be considered representative of FN policing.

Survey respondents were asked whether their police service faced any especial problem or need. There was quite a diversity in their responses but several themes emerged. For police organizations serving a large geographical area such as the Stl'atl'imx in British Columbia (10 FNs spread out over several hundred kilometres), the Blood in Alberta (at 350,000 acres, the largest reserve in Canada) and Unama'ki in Nova Scotia (four bands dispersed over 120 kilometres), the challenge was to strategically locate personnel given manpower resources and community demands. Several other chiefs identified their especial organizational challenge as having something to do with their police board or commission, whether it be developing appropriate working relations with the commission themselves, as in the case of some Alberta police services, or having the boards assist better in the police service's relationships with chief and council and the community at large. Other themes included the problem of finding and keeping good members which was particularly emphasized by police chiefs in Western Canada such as the Blood, Siksika, Tsuu T'ina and Stl'atl'imx, and the challenge of working more effectively with other social services in the community which was emphasized by police services such as Lac Seul and Akwesasne.

Table 3

Police Chiefs' Perspectives on Potential Challenges for Their Service

	Yes	No
Great geographical distances	6	9
High levels of violent crime	6	9
High levels of social disorder	8	7
Group feuding	9	5
High poverty and underemployment	12	3
High community expectations for service	14	1
Difficulty in getting or keeping officers	7	8
Inadequate protocols with other police	3	12

An organizational challenge that was identified only once in the survey but which was encountered frequently in site visits across Canada was that of reconciling issues of native rights and legal police rules. One police chief in Quebec indicated that frequently he had to educate the SQ officers that such and such a matter was more complicated than it appeared and less clearly illegal since native rights were involved. Another police chief in Alberta mentioned that as a non-aboriginal he has had to learn that some activities such as bootlegging may be seen quite differently from a native rights perspective. A good example of this kind of organizational challenge and how an excellent police chief has been dealing with it, would be the effort by the police chief in Akwesasne to work out a reasonable consensus on what the community should expect of the police, with respect to issues of 'smuggling and contraband', by discussing such matters in the community and also consulting with leaders and elders in the longhouse.

Police chiefs were also asked whether there was a particular feature of their service of which they were especially proud. Perhaps the most significant theme that emerged here, not merely from the survey but also from site visits and the chiefs' responses to the earlier 1995 survey, was the pride exhibited in bringing policy, direction and professionalism to the police service. While this was also emphasized by the non-aboriginal FN police chiefs who had internalized this model of policing over many years of police service, it was perhaps more emphatically stated by aboriginal chiefs who had personally experienced less effective policing in their communities. It was a matter of great pride that they had put policing on a solid footing. One chief, in the 1995 questionnaire, wrote on the last page, "I am making the change to a non-political police service". A not unrelated theme was the pride frequently expressed in adapting policing to the needs of the community. One Ontario police chief perhaps expressed best, and succinctly, this point with his response that "[I am proud of my service's] ability to produce initiatives which suit this community". Frequently, whether in personal comments to the researchers or in audits or newspaper items there was reference to the FN service providing a more responsive policing than previously existed and being more a part of the community than was the case when the provincial police directed the policing activity. Of course there were other, though less commonly cited, matters of organizational pride referred to, such as building up an effective police board and bringing sound fiscal management to the policing organization.

MANAGEMENT ISSUES

The chiefs of police were asked in the survey whether any of a specified set of typical police management responsibilities posed significant challenge for them at that point in time. The results, from the survey returns alone, are given in table 4. It may be observed there that the responsibility deemed most challenging was 'meeting demands for service', a result that is consistent with information gleaned from site visits, audits and the responses of the earlier 1995 survey. Financial management issues and employee relations were deemed by the clear majority of chief constables to pose at least some management challenge.

Table 4

Police Chiefs' Assessment of Management Challenges

	Much	Some	Little
Financial management	3	7	5
Employee relations	4	7	4
Dealing with local boards	3	4	7
Dealing with local leaders	1	7	6
Dealing with public complaints	1	7	7
Meeting demands for service	7	6	2
Dealing with the courts	3	3	8
Relations with local agencies	2	5	7
Relations with other police	1	2	12

Management of personnel was especially emphasized by non-aboriginal chiefs who frequently referred to poor motivation on the part of some officers; for example, one such chief, in his 1995 questionnaire commented: "a great deal of time is spent making sure everyone shows up for work ... they are not interested in their jobs, however, hopefully we can change this by fall". Somewhat surprisingly, dealing with local leaders and handling public complaints were not reported to be especial management challenges. Considered least challenging were responsibilities related to dealing with other police services, and relations with other local agencies and with the courts. It should not be assumed however that these latter responses indicate a general satisfaction among the chiefs in their relations with other services, agencies or the justice system more generally; rather, other information leads the researchers to conclude that the police chiefs generally emphasized the need for improving

those relations even while not finding them particularly problematic or stressful.

Table 5 depicts the survey responses to defined questions concerning personal management style. There is considerable agreement among the police chiefs in how they construct their management style. Virtually all survey respondents characterized their approach as encompassing professionalism, working closely with local agencies, and emphasizing peacekeeping and informal solutions. Although there would undoubtedly be differences in the extent of their effort and effectiveness in these regards, it is clear that the chiefs deem it desirable, if not imperative, to combine solid professional police management with a strong community-based policing philosophy. As will be noted below, when asked what particular management-related training they would want to receive, it was common for the chiefs to mention peacekeeping and dispute resolution training, a fact which perhaps underlines their sincerity in attempting to 'marry' professionalism and peacekeeping. Chiefs in most of the larger FN services (i.e., greater than five members) indicated that it is their practice to hold frequent departmental meetings. The majority of chiefs also indicated that they do participate much in field-level policing and a few of those who did not, such as the Stl'atl'imx, Unama'ki and Akwesasne chiefs, indicated that they only get involved in "major files". The involvement of chiefs in field-level policing is to be expected given the small size of these police services, the young average age of their officers, and the protocols with Provincial police.

When asked whether management challenges in FN police services differ from those in similar-sized, non-aboriginal communities, virtually all chiefs answered in the affirmative. The themes that were emphasized fell largely into four categories, namely political-economic differences, community characteristics, resources, and personnel. One Quebec-based aboriginal chief of police commented "yes, the political environment and social stability are different. There are issues of native rights that collide with justice. Socially, substance abuse is higher in the population percentage-wise than that of non-native communities". Several chiefs pointed to specific community characteristics as presenting greater management

Table 5

Police Chiefs' Assessment of Their Own Managerial Style

	Yes	No
Emphasize informal solutions	14	1
Emphasize professionalism	14	0
Emphasize a peacekeeping approach	15	0
Hold frequent departmental meetings	9	6
Work closely with local agencies	15	0
Participate much in field-level policing	8	6

challenge; these features included more drug use, unfamiliarity of community members and leaders with aspects of the justice system, closely related people and family politics, high community expectations for police service, and, as one aboriginal chief, wrote "oui, la mentalité de la population est différente". Several chiefs, especially non-aboriginal chiefs, cited special personnel problems, basically the turnover and instability of officers and "the limited [band] pool that we are expected to hire from". Several chiefs pointed to the lack of operational resources; the Six Nations' chief of police commented "yes, because FNs are always at the mercy of government funding; it's never enough and it's never on time ... management is not able to do proper planning".

When the chiefs of police were asked whether being an effective FN chief constable required special management skills they typically said yes and pointed to the need for good

negotiation and communication skills, as well as understanding and appreciating the culture of the community. This response is consistent with other views they articulated concerning the special organizational and management features of FN policing. Other responses pointed to the need for the chief constable to have a "hands-on approach", "to be able to do it all" and "the impossibility of delegating responsibilities in these small native forces"; here of course it is not especially evident that chiefs in small non-native services would not require similar skills. Several respondents, all aboriginal, indicated that in their view the issue was not the requirement of different skills but more one of more management training where the content is native-based. One other theme that emerged during the site visits, and from the 1995 management responses, and which was cited by several chiefs in this survey, dealt with the special skill required for dealing with the strong family networks that often characterized FN communities; one Quebec chief constable commented: "oui, être près des gens et surtout être capable de défendre ses membres face au conseil de bande et face à la population (clans)".

The survey asked the chiefs whether they had learned any particular lesson as a result of being chief in their organization and whether there was any particular 'best practice' that they were proud of having achieved. Several chiefs cited the need for sound financial management as their major lesson learned while a few others referred to patience; as the Six Nations chief of police wrote, "[we have] to be patient with ourselves as First Nations". A third commonly cited 'lesson learned' focused around appreciating good communications and involvement with the community; as one Ontario respondent wrote "do not underestimate the local concerns". In the case of Akwesasne, for example, attention to that lesson has meant the chief becoming a catalyst for an emerging consensus on what activities should be policed and how. In terms of 'best practices' the most frequently cited theme was developing a well-managed police service with good morale, regular meetings, writing policy, good budget planning and getting input into departmental goals. This type of comment, coupled with references to "enforcing the law and staying neutral", perhaps underscores the professionalism and 'feet-on-the-ground" character of most FN self-administered policing today.

RESOURCE ISSUES FOR FN POLICING

Table 6 provides data from the survey on how the chiefs of police reported their service's resource situation. Generally they deemed their resource situation adequate for conventional policing tasks but less adequate for the kind of policing which, in a variety of contexts, they indicated to be their preference, namely community-based policing (see below). The chiefs were about evenly split on whether their facilities were adequate and their needs appreciated by local leaders or by the federal government, but a sizeable majority denied that their service was adequate with respect to personnel size. Case by case analyses indicated few systematic patterns that accounted for variation in the survey results and even the size of service was not a good predictor of responses; however there was one underlying pattern, namely a tendency for aboriginal FN chiefs of police to agree that their resources were

Table 6

Police Chiefs' Assessment of Their Services' Resource Situation

	Yes	No
Adequate for conventional policing tasks	11	4
Adequate for doing community policing	8	6
Adequate with respect to personnel size	4	10
Adequate in facilities	6	8
Needs are understood by local leaders	7	8

Needs are appreciated by the federal government	7	8

adequate for conventional policing tasks and their needs appreciated by local leaders but to contend that resources were inadequate for all other matters asked about in the question. While site visits and other reports indicated that a major improvement was occurring with respect to FN police facilities across Canada, the personnel situation appears more problematic. Comparative data from audits (e.g., the DOPS audit by KPMG, 1996; the Jamieson et al, 1995 evaluation of FNPP in Canada), provincial comparisons based on historical provincial policing patterns and that extant in neighbouring non-aboriginal rural areas (e.g., British Columbia, Nova Scotia), as well as APD staff's claims, indicate that personnel size in aboriginal communities could be considered quite adequate. Perhaps the reasons why most chiefs of police disagree with that assessment can be found in the response detailed in Table 7. The survey asked the chief constables whether any of a specified set of conditions created a requirement for more resources in FN communities than would be the case in similar-sized, non- aboriginal police services.

Table 7

Police Chiefs' Assessment of Factors Contributing to Resource Needs

	Yes	No	Don't Know
Start-up problems and costs are greater	11	3	1
Community expectations are different	15	0	0
Needs for self-administration differ	12	2	1
The style of policing is different	15	1	0
Community conditions are different	14	1	0

The results in Table 7 - results completely congruent with personal comments made in the site visits and other reports - show that there was considerable consensus that they do. It can be seen that all chiefs reported that community expectations are different and that the style of policing is different, factors that in their view create the need for more personnel (i.e., a higher police to population ratio than average for comparable services). And virtually all chiefs indicated that community conditions are different, usually referring here to high levels of poverty, unemployment and factionalism, all arguably the legacy of colonialism and neglect and requiring a more expansive police response. The majority of the chiefs also cited greater start-up and administrative costs for FN services, referring here to matters such as high officer turnover and high community demand. As noted earlier other factors directly related to core policing tasks, such as level of serious crime and large patrol districts, would also be relevant. It may be noted that a recent evaluation of the Ontario First Nations Policing Agreement (Smith and Associates, 1997) indicated that, while FN political leaders and FN police
managers disagreed profoundly on the adequacy of FN policing (whether on conventional criteria or in terms of cultural sensitivity), they were in full agreement that there was a need for more personnel and resources for FN policing.

There were a number of 'open-ended' questions in the survey which sought to elicit more spontaneous responses from the chiefs on their resource situation. When asked 'what are your most pressing resource needs', the most frequent answer, by far, was 'more trained personnel'. Several respondents noted that training costs are enormous for their geographically remote services while another few pointed to the need for resources in order to mount special crime prevention or community programs. Interestingly, only one chief, the Akwesasne chief, cited the need for resources to mount direct crime-fighting programs (e.g., drugs, fraud).

The chief constables were asked whether they had learned any special lessons with respect to resources and whether they were especially proud of some particular

accomplishment in that area. The reported 'lessons learned' were of two sorts. On the one hand, several aboriginal FN chiefs complained that they had to learn to do more with less; one chief wrote "how to do more with less and this is with respect to comparisons with non-native communities and police services", while another respondent commented "the government thinks we can provide professional police service to the communities with less funds". On the other hand, and not unrelated to the first theme, several chiefs wrote that they had learned to be creative in accessing resources; for example, the Huron Wendake chief wrote of the need to effectively utilize community resources, "oui, plusieurs ressources sont disponibles ici-même à l'intérieur de notre réserve ... services sociaux". The Stl'atl'imx FN chief constable stated a lesson that other data indicate many chiefs would probably have agreed with, namely "it's important to provide incentives so experienced officers don't go to other departments". The accomplishments cited by the chiefs ranged from securing new facilities (buildings, vehicles and computer equipment) to seeing that their officers got needed upgrading despite limited training budgets. There was a pattern for the respondents to report accomplishments which were related to their cited 'lesson learned'; for example, the chief complaining about having limited funds to effect a professional force, proudly wrote of his success in doing so despite inadequate government funding, and the chief who worried about losing officers to better-paying departments cited his accomplishment as securing "revised pay scales and benefits for the officers".

Asked "what, if any, strategies can be pursued to improve your service's resource situation", the respondents spontaneously referred to several themes. The most commonly stated strategy was to convince governments of the need. There was some optimism that this straight-forward, rational strategy could be successful. One aboriginal FN chief commented "provide the funding sources a detailed report showing the various needs". Other chiefs of police, such as the Kativik PS chief, suggested the pursuit of funds for special projects from "other special federal and provincial departments that deal with police-related issues"; a Quebec-based chief conveyed that message in his remark "avoir un comptoir unique pour tous les services où il y a des personnes impliquées; ex: violence conjugale, violence envers les aînés, problèmes avec les jeunes". A few chiefs advanced the strategy of attempting to

reduce the community demand on policing services. The chiefs were asked specifically about the feasibility of strategies such as more collaboration with other police services, regionalization or amalgamation, development of other local agencies, and reducing expectations / demands for service. The results - see Table 8 - indicate that few chiefs held regionalization or reducing community expectations to be feasible strategies. On the other hand there was a clear majority who agreed that potentially successful strategies could be more collaboration with other police services and more involvement with other local agencies.

Table 8

Police Chiefs' Assessments of Possible Resource Strategies

	Yes	No
More collaboration with other police	10	5
More amalgamation or regionalization	4	11
More development of other local agencies	11	4
Reducing expectations/demands for service	5	10

COMMUNITY AND POLITICAL ISSUES

The survey asked police chiefs to describe "the two most important policing problems your service has to deal with". The most frequent first response focused upon the high levels of violence and / or substance abuse, and within that category, abuse of drugs was cited more than abuse of alcohol. Clearly the police chiefs saw this problem as requiring a broader response than mere conventional 'enforcement and arrest' policing; as one Quebec aboriginal police chief commented: "[the key problem is] manque d'organisme d'hébergement pour les autochtones des autres réserves qui sont en boisson ou sous l'effet

de drogue". Another category of important problem cited in their first response concerned the operation of the police service in the local community. Here respondents referred to "interference by local politicians", and developing an effective local police board which could buffer police from excessive community demands and political interference and, in general, assist in improving the 'image' of FN policing. Lack of adequate funding was cited by just two chiefs. There was much diversity in the descriptions of the second 'important problem' but personal violence (e.g., feuding, domestic violence, sexual abuse) issues were most frequent. Several police chiefs referred to organizational problems such as officers' everyday policing skills (e.g., report writing), the need for more in-service upgrading, and availability of competent officers to hire. Others described a lack of support and commitment from federal and provincial governments, and from non-native police agencies (typically the provincial police organization).

The police chiefs were questioned on the "significant ways whereby community members or agencies are involved in your policing effort", and "what factors limit the usefulness of these possible community partnerships for your service". Essentially, most police chiefs indicated that, apart from whatever involvement community members or social agencies have with the police board, there was very limited involvement. Both aboriginal and non-aboriginal police chiefs referred to much community apathy and a community view that public security is the job of the police and the band council. At the same time it can be noted that several respondents indicated that some positive changes are happening, and a few more well-established FN police services such as the Six Nations PS reported significant police-community collaboration through "local police committees and other local service committees".

It is clear from Table 9 that all police chiefs believed that public apathy or lack of strong community civic culture has been a major impediment to greater police-community collaboration. All agreed that "too few people want to get involved". The large majority of respondents indicated that community factionalism inhibited police-community collaboration. The chiefs in general considered that the police service would have to take a

significant leadership role (with all that implies for time and police resources) in effecting greater community partnership given the factionalism, the scope of community social problems, and the limited development thus far of community agencies. Data from other sources (i.e., site visits, evaluations, and the more elaborate 1995 questionnaire) indicate that some police chiefs point to colonialism and economic dependency - the Kitigan Zibi police chief referred to "dependency structures" - as underlying factors accounting for this situation. And some are

Table 9

Police Chiefs' Assessment of Shortfalls in Community Partnerships

	Yes	No
Too few people want to get involved	15	0
Community agencies are limited	9	5
Police would have to take leadership	11	3
Too many divisions or factions exists	11	3
Community problems are too profound	8	6

hopeful that, as FN self-administered policing (and indeed a more autonomous FN system in general) develops, this situation will change. As already noted, it is especially in this area of policing (i.e., community policing and police-community partnerships) that many police chiefs indicated their resources were inadequate.

These patterns of police chiefs' views on community and political issues were quite consistent with the data from the twenty-two other police managers who responded to the 1995 survey. The majority of these respondents (i.e., 16 of 22) expressed strong commitment to community-based policing, holding that the community should set policing priorities and that enforcement and arrest rates would not be emphasized in their policing. Few FN police

managers emphasized conventional, incident-driven, reactive law enforcement, and none did so to the exclusion of community-based policing. At the same time, and perhaps because of their policing philosophy, there was considerable frustration expressed concerning community apathy and/or dependency, and political interference in their policing efforts. There was a common perception, especially, but certainly not only, among non-aboriginal FN managers, that efforts to mobilize community collaboration have been thwarted by apathy and excessive service requests; one Manitoba respondent observed "[there is] not enough community input or cooperation with police and attempts to change have met with little success", while another manager with the same service wrote " a lot of time is spent dealing with people that should spend more time helping themselves". An aboriginal FN division commander in Ontario wrote "my community is not very active in assisting police ... we seem to be the only ones concerned about problems in the community". A significant minority of these police respondents referred to mistrust of police and lack of respect for police as being widespread in their community, something they usually attributed to historical experiences and / or community factionalism.

All but six of the twenty-two 1995 respondents specifically complained about political interference in their policing activity. Indeed political pressures on policing or local politics getting involved in policing was the most commonly cited, major 'job stressor' reported in this group. As one aboriginal FN police chief (who is no longer in that position) remarked: "policing in this community and other native communities is problematic in the sense that the people in power tend to practice a lot of patronage and nepotism. There is a lot of 'so, there', in your face attitude, revenge, I'll have you fired ... you can't arrest me".

The formal structure for linking policing style and practice to community interests and expectations is the local police board or commission. All police chiefs participating in the 1998 study indicated that their service did have such a local governing authority, although in several instances (e.g., Conne River, Huron Wendake) it appears that the board is in the process of being established. No clear pattern emerged from the police chiefs' responses to whether their service received much, some or little assistance from their police

board. The typical response to items such as 'help develop your policing priorities', 'negotiate resource issues', and 'provide frequent wise counsel' was 'some [assistance]'. There was evidence that police boards were functioning appropriately in keeping with the mandate of such boards in Canadian society, since most chiefs indicated that their board did provide some or much help in the developing the police service's priorities. No other particular possible facet of board assistance was deemed especially significant by the police chiefs. No difference could be found either between aboriginal and non-aboriginal chiefs on this issue of the police board's assistance.

Asked to specify in their own words the two major areas where the police board might develop further in order to be greater help to the police service, the police chiefs emphasized that board members should become better informed about police work. It was held that, via ride-alongs and more contact with police officers in their policing roles, board members might become "more police - oriented", "more informed on issues facing officers", and better able to "explain police issues to others". Clearly most police chiefs also considered that significant training was required in order for board members to perform their role better and so be able to "detect politics from legitimate complaints" and "not interfere inappropriately". A number of chiefs also mentioned the need for police board members to become more visible and active in the community; for example the police chief at Akwesasne referred to the "need to advertise their existence and purpose to the community".

THE UNIQUENESS OF ABORIGINAL POLICING

In the 1995 survey respondents, both police managers and constables, were asked whether the style of policing in FN communities differed from that in non-aboriginal communities of similar size. Most of the police managers responded that it was quite different. Among the sample of twenty-two that is being considered here, all but six of the police managers held this position. It was difficult to identify any behavioural base for this viewpoint but there appeared to be a tendency for the police managers to see FN policing as being more informal at the community level, more service-oriented, downplaying arrests and

using strategies such as preventative detention (i.e., detention without laying a formal charge). This topic was examined in greater depth in the 1998 study.

Although a number of the above themes dealing with organizational, management and resource issues tap into the chiefs' social constructions of the special character of aboriginal policing, the survey instrument also quite explicitly raised issues of its possible uniqueness. The chiefs were asked whether aboriginal policing is different than policing in comparable, small, non-aboriginal communities with respect to being enmeshed in politics and diverse value conflicts. By roughly a two to one margin, they indicated that aboriginal policing was more so enmeshed. The police chiefs who disagreed made succinct arguments such as "small communities [always] struggle to separate issues ... [there is] strong personal contact"; "non, il y a continuellement de l'ingérence de la part des élus". More commonly, the police chiefs indicated that politics was a crucial factor in distinguishing the FN experience. The more articulate on this score were aboriginal police chiefs who connected political involvement to native rights issues and to aboriginal traditions. One such chief observed that "chief and council generally have more autonomy than do local municipal officials" while another, a national leader in FN policing, commented that "we are more involved due to large political issues that deal with 'native rights versus police intervention".

The police chiefs were asked to describe how their policing service operated differently (if applicable) than similar-sized police services in non-aboriginal communities. In their social construction of aboriginal policing as distinctive, the police chiefs overwhelmingly emphasized that there is a more intimate contact with the community as reflected in the range of services the police provide and style of their policing. As one aboriginal FN police chief noted "we respond to all complaints - in some cases it is not a police matter but we try to help"; another noted that "policiers plus près des gens; police communautaire; gros pourcentage de nos appels sont de l'ordre 'civil'". This particular theme, responding to diverse requests for help, was reiterated often in the site visits where the police chiefs contrasted their organization with the provincial police; it was not uncommon for them to point to a call for service and comment that the RCMP (or OPP or SQ) would never respond to it but that they routinely do so. Evaluations, such as that carried out by LaPrairie and her associates (LaPrairie, 1991) among the James Bay Cree, have usually called attention to this expansive concept of police service. In terms of dealing with specific offenses or,

perhaps better, disputes, the respondents also indicated often that they emphasized "local resolution", "less charges laid [since we] try to solve problems before going to court", and more emphasis on peacekeeping than enforcement and compliance. Perhaps another, related aspect of the policing style that is common among self-administrative services, as reflected in the chiefs' answers and as observed in site visits and ride-alongs, is what one chief referred to as "a low-key approach to doing our work", basically a non-aggressive, friendly and open policing style. The police chiefs were not asked to elaborate on their picture of aboriginal policing nor identify underlying causal factors but important considerations undoubtedly include, as will be discussed below, community expectations, cultural factors, different political realities (e.g., the need to be responsive to band bylaws which embody the special jurisdictional base of FN policing), and perhaps the stage of development of current self-administered policing.

Tables 10 and 11 provide more data on the issue of distinctive aboriginal policing. Table 10 lays out the chiefs' responses to the survey question on whether there is distinctiveness (vis-à-vis similar-sized, non-aboriginal police services) on a variety of dimensions including stress and turnover, police mandate, diversity of public views, and emphasis on restorative justice. It can be observed that the large majority of chiefs considered

Table 10

Police Chiefs' Assessment of the Uniqueness of Aboriginal Policing Demands

	Yes	No	Don't Know
More stress and turnover among officers	12	2	1
A wider police mandate held by the public	9	4	2
More emphasis on restorative justice	11	2	1

More diversity in public views of policing	12	1	0

Table 11

Police Chiefs' Assessment of the Uniqueness of Aboriginal Policing

	Yes	No
It is really just community-based policing	7	7
It is regular policing, but more of it	7	6
It operates on different principles	10	3
It's too early to grasp its unique features	5	6

that aboriginal policing differs on all four criteria. These survey results are quite congruent with data from site visits and reviews of evaluations and other literature. It is somewhat surprising that a sizeable minority of the respondents did not think that in FN communities the public held a wider police mandate; examination of these 'deviant' cases revealed that in two instances the chief had been recently appointed and did not want to make a judgment on the issue at that time, while in three of the other four cases the police chief had been in office for a year or less. It would appear then that the consensus might indeed be almost unanimous among those chiefs experienced in the position. Of course it must be noted that here we are referring to the social constructions of the chiefs regarding their policing service. Data are not available, for example, to assess the extent to which, in practice, FN self-administered police do more restorative justice than their non-aboriginal or provincial police counterparts. Evaluations and audit reports on the whole suggest only a limited development of any distinctive FN policing style, an assessment that is consistent with the views of FN political and community leaders (LaPrairie, 1991; George Langner Consulting, 1995; KPMG, 1996; Smith and Associates, 1997).

Table 11 presents data on how, in the most generalized sense, the police chiefs see the distinctiveness of FN policing. It can be noted that while most respondents agreed that this policing 'operates on different principles', there is little consensus whether or not it represents simply a kindred version of community-based policing, or even whether or not it is simply more, regular policing. Close examination of individual responses indicates the only police chiefs who did not hold the view that FN policing operates on different principles were all recently hired as chiefs and perhaps considered themselves too inexperienced in their role to render a judgment on the matter (i.e., they agreed that "it's too early to grasp its unique features"). The few respondents who contended that FN policing is not only unique but also quite different from either community-based policing or enhanced regular policing were police chiefs of aboriginal background. Among the remaining police chiefs, whether aboriginal or non-aboriginal, the most common view was that FN policing operates on different principles but is also, basically, community-based policing. Information obtained from the nine site visits is most congruent with this latter position.

FUTURE DIRECTIONS

The survey asked the police chiefs to describe "any particular aboriginal police programs or approaches that you would want to develop if you could". While responses were quite varied and somewhat idiosyncratic, there were two broad themes. A handful of the chiefs desired changes in the organization of the policing service, such as developing a more complete and autonomous justice system, "adapting the Canadian justice system to the culture of the people we serve", effecting a restorative justice philosophy, and "more cultural aspects to reflect our uniqueness from non-native police agencies". Several other respondents referred to programs for youth such as "a youth worker working alongside police officers in situations where youth have been identified as being suspects or charges been laid". Other desired programs or approaches included "reviving the traditional watchman on the reserves", more police-community collaboration, and "better training programs that deal with the FN police manager's realities such as limited funding, social and political expectations

etc".

Only one major theme emerged from the police chiefs' responses to the question, "are there any new strategic directions that you think would benefit aboriginal police services, in general, over the next few years", namely the more effective national-level organization of FN police services. This theme was expressed in a variety of way, as a call for "more stand-alone services", as working toward regional / provincial and eventually a complete FN policing structure for all FNs in Canada similar to the RCMP, as special federal training programs and nation-wide recognition for such training, and as "native police services must organize a common front to deal with issues of concern without breaching the integrity of each individual police service". Among the other strategic directions referred to by the police chiefs were more and better training, and doing "real" (italics by the respondent) community policing.

Given the frequent references made in the survey and during the site visits to the need for training and to management challenges, it is not surprising that the police chiefs, both aboriginal and non-aboriginal, generally considered that conventional police management training falls short for aboriginal police managers. There was a widespread view that "the trainers do not know the culture and tradition of FNs" and consequently do not have the appropriate content nor deal with the appropriate social and political realities. As one respondent commented "[the training] fails to recognize the dynamics of the band or tribal ways of life and isn't sensitive to the attitudes or value system of aboriginal peoples". Apart from the issue of FN culture and everyday realities, there was criticism of conventional management training on the grounds that it "focuses mainly on administration [which] I believe should be secondary to other issues" and also that the training programs "are designed for large services". When asked later in the survey, "what formal management courses would you like to take", the most common response was "financial management", a response which indicated perhaps the fact that in these small FN police services the chief cannot rely on a sophisticated organizational infrastructure. Another common response

basically was "any course to stay current with management knowledge", a response which underlined the chiefs' general commitment to professional development.

As the police chiefs faced the future, their experience as a police manager in FN policing thus far has left a mixed legacy. Virtually all chiefs with some experience in the position readily identified ways in which their "experience as chief of police here has not lived up to initial hopes and expectations". One veteran aboriginal leader wrote "to date it is disappointing because of lack of financial commitment, long term, from governments; also [I am] disappointed in the political leaders - no sustaining support". Another aboriginal police chief felt frustrated that the major crime problem - the drug problem - has not declined and that "in-fighting between factions continually block advancement". Other chiefs, aboriginal and non-aboriginal, referred to specific issues such as the loss of freedom and vacations, the inadequate salary, "no recognition of work well done within the community nor the policing world", or the indifference and lack of enthusiasm on the part of the constables. Still there was a general sense that much has been accomplished in effecting 'stand-alone policing', that respect has been achieved, and that the job has not been boring but has led to much personal development. On the whole, while occasionally expressing the concern that they might have been "set up to fail", the police chiefs were optimistic about the future of FN policing.

THE FUTURE OF ABORIGINAL POLICING: LEADERSHIP

While it is important to provide an overview of the viewpoints of the FN police chiefs, it is also useful to focus in on the key leaders who appear to represent the future of FN police leadership. Here there is a brief discussion of the perspectives of three young native police chiefs as gleaned from their survey responses and from short site visits. The three are the chiefs of the Six Nations PS, the Akwesasne PS, and the Kitigan Zibi PS. They have been selected because adequate information is available (i.e., they participated fully in the study) and because they have been in their position for at least several years. An additional reason for selecting them is that each chief is an articulate spokesperson and acknowledged leader for FN policing. By appreciating their viewpoints more fully one can learn more about where FN policing might be heading in its post-indigenization phase.

These three chiefs share many characteristics. All three were raised by an aboriginal family in an aboriginal community. They are young chiefs, aged 43, 42 and 37 respectively. Two are among the longest serving FN police chiefs - in the same service - in Canada, with eleven and seven years experience. The third, the Akwesasne chief of police, has already served longer as chief of this very challenging police service (i.e., three years) than his previous three predecessors. Two of the three chiefs have served as national president for the FNCPA and the third has been a major role player in the operation of a sophisticated international and multi-police service response to organized, major crime. All three young chiefs are articulate and well-trained. In attention to some university education and provincial or RCMP credentialization, each has taken significant in-service training, including the Canadian Police College's well-known course on senior police administration. And all three chiefs were desirous of further training, especially citing programs in financial management and administering small police services but, as one stated, "open to any management course which I could benefit from". In terms of their formal training, experience and personal characteristics they would compare well with chiefs of police anywhere in Canada (though perhaps younger and less experienced in administration than most big city police chiefs) and certainly stand out among small town chiefs and detachment commanders.

The three chiefs of police exercise jurisdiction in three quite different communities. The Kitigan Zibi chief has a small police force of eight members (at least one of whom is 'part-time' specializing in matters of natural resources) serving a community of approximately 1300 persons. This Algonquin FN occupies a large geographical area (some ten square miles) in northwestern Quebec, distant from the large metropolitan centres of Ottawa and Montreal. It is a well-laid out and attractive community though there is little local economic activity beyond modest natural resource work and some small retail businesses; consequently, the community features a high level of unemployment and welfare dependency. According to the police chief, this FN is relatively free of serious major crime and violence, and experiences little group feuding or factionalism. Its policing problems, according to the chief, have more to do with the malaise and social problems associated with underemployment, occasional hopelessness and socio-economic frustration. There is little turnover among the police officers. All in all the Kitigan Zibi police chief considered it to be "the perfect place to work".

Both other chiefs serve much larger FNs more closely connected to major metropolitan areas. Six Nations is a large reserve of almost 10,000 people occupying some 45,000 acres. While there are pockets of poverty, there are many newly constructed public buildings and attractive private homes on spacious lots. There is, however, little economic activity outside band administration and service agencies, small retail operations and a few very modest farms; consequently there is much poverty and unemployment. In addition to being large, the population is quite diversified in educational attainment, socio-economic status and orientation to traditional culture and political issues. Another FN is contiguous with the Six Nations reserve but policed by the provincial police service (i.e., OPP). According to the chief of police, there are no high levels of violent crimes but there is much social disorder and group feuding among family groupings. Domestic violence has been a problem and there has been significant car theft where some reserve members have stolen autos from large malls in the nearby (i.e., thirty minutes away) metropolitan Hamilton centre, either for export or for 'chop-shops'. The reserve is in the midst of a well-built up, highly

populated area, surrounded by metropolitan Hamilton, Halton regional municipality, small towns such as Hagersville, and small cities such as Brantford. The police service has approximately 20 members and is regarded as one of the best FN police organizations in Canada. In a recent national evaluation of FN policing (Jamieson, 1995), the police service's success was attributed to "the community orientation of the police service and strong council and community support". The police chief indicated that officer turnover has been significant, partly because of the stress associated with policing one's own community, and partly because of the demand for qualified native police officers in the surrounding area.

The Akwesasne PS serves four communities spread out over a large area that straddles the international border between Canada and the United States, and the provincial border between Ontario and Quebec. There is ready access by both land and sea to major urban centres and the reserve is a natural transportation conduit. The police service exercises jurisdiction over some 8,000 people. Its population is very similar to that of the Six Nations in terms of diversity in educational attainment, socio-economic status, and cultural and political orientation. It is also similar in having high levels of poverty and unemployment, though a drive through the area reveals a considerable amount of retail businesses, personal and business services, and of course band services and agencies. Like Six Nations, the Akwesasne band council manages a sophisticated and complex administrative operation. The levels of violent crime and social disorder have been especially high according to the chief of police. For years the reserve has been caught up in the midst of considerable 'smuggling' activity which has generated much violence and criminal activity, partly because there has not been a sufficient consensus among community residents, and with surrounding authorities. over what is to be defined as a crime, what is to defined as a native right, and what native rights perhaps should not be exercised for the benefit of the community itself. All that has made for a major policing headache. In recent years the smuggling of drugs, arms and even humans has accelerated the violence and the involvement of major organized crime including the mafia, bikers, Columbians and Native gangs. In addition there has been much serious (and violent) group feuding and major ideological clashes among different interests in the Akwesasne community. Past actions by the police, according to one

Akwesasne sergeant, have been interpreted by some factions as favoritism and have left a legacy of bitterness to this day. There is still considerable controversy concerning what is appropriate police activity and enforcement, and much consensus building remains to be accomplished, even while the FN struggles to achieve greater autonomy over all facets of everyday life, and experiences and assesses a considerable revitalization of Mohawk tradition. As the chief of police, perhaps in an understatement, observed "we are in the centre of things, not hived off". The Akwesasne PS has 23 officers (including the chief) and, in what must be by implication an indication of the quality of the police service management given the policing challenge, has experienced no difficulty getting or keeping officers. There has been, particularly of late, considerable collaboration with other police services such as joint motorboat patrols with the RCMP, and the development of enforcement strategies with other American and Canadian police services.

All three chiefs appear to be quite competent police managers. Each service has job descriptions, annual job performance evaluations, and reportedly a participatory management style. This is perhaps most evident formally in the case of Akwesasne PS where there are regular staff meetings and a formal annual business plan (i.e., objectives, performance indicators, timelines etc). It is least evidenced in the Kitigan Zibi PS where the much smaller size lends itself to a more informal management style. In interviews with all three chiefs there was reference on their part to patience, acknowledging members' achievements and getting others' input; as one police chief noted in discussing his management style "[getting] everybody involved to develop a plan, a direction that the police force will work towards". The three chiefs recognized the importance of keeping the larger organizational picture in view and not dissipating their energy and time by getting involved in routine field-level policing. There was clearly a common pride in effecting a professional policing service. The chiefs also have all been aggressive in seeking out required resources to develop appropriate facilities for matters such as patrol, evidence storage, interviewing and lockup, and once the Akwesasne PS moves into its new quarters, presumably all three will have reached adequacy on the usual non-personnel requirements. At the same time all three chiefs pointed to specific resource needs, usual personnel requirements whether these be for crime prevention as in the

case of the Six Nations or direct crime fighting specialization (e.g., drugs) as in the case of Akwesasne PS. All three chiefs contended that they have had to do more with less, indicating that from their perspective, to use the words of one of them, "I do not have the resources available to non-native communities".

All three chiefs indicated that a major challenge for their organization was coping with high community expectations for service and a general unwillingness on the part of community members to become involved with public security. As one chief expressed it, "[the challenge is] meeting the needs of the community and leaders and adapting to changes in expectations of police which frequently change". Perhaps just as important as the level of expectations, if not more so, at least for the Six Nations and Akwesasne police services, has been dealing with the conflict of values and factionalism in the community. There was some disappointment expressed by all three chiefs in the level of political support for policing in their jurisdictions, and some frustration at how a lack of community consensus has obstructed their policing objectives. Considerable effort reportedly has had to be expended by the police chiefs in forging more community consensus, either about specific matters such as shutting down 'after hours' clubs or more general issues such as enforcing Provincial and/or Criminal Code laws about certain activities. A case in point has been the effort by the Akwesasne police chief to communicate to community leaders and residents the dangerous byproducts of drug 'smuggling', byproducts that include considerable community disequilibrium and a significant growth in the use of hard drugs at the reserve level. In general the efforts of the police chiefs clearly have been made more difficult by the very modest development to date of systems of band bylaws among FNs. All three police chiefs indicated that, in their view, aboriginal policing is more enmeshed in politics and diverse value conflicts than is policing in similar sized non-aboriginal communities. At the same time they were able to offer succinct explanations for that pattern, contending that the 'traditional' political culture may encourage what would in the mainstream society be deemed political interference and, in the words of one, "we are more involved due to large political issues that deal with Native rights vs. police intervention".

The three young chiefs of police were in agreement that it is clear already that aboriginal policing is based on different principles. Two of the three held that it was quite different from either conventional or community-based policing, while the third held that aboriginal policing, while unique, is in principle similar to community-based policing. The essential basis for the uniqueness of aboriginal policing, in their social construction of it, lay in the contextualization, the connection of policing to a different culture and political organization. This context presumably leads to more politicization of policing, more emphasis (and community expectations) on peacekeeping and public security compared to crime-fighting and law enforcement, and a sensitivity to other values than those embedded in the Criminal Code; for example, as one chief observed "our tradition emphasized the community over the individual but the Canadian government emphasizes individual rights so there's a conflict there".

There are two major implications that the police chiefs articulated concerning this social construction of aboriginal policing. On the one hand, the police chiefs have had to explore a broader sense of police professionalism and maintain that new professionalism, with the assistance of local police boards, in the face of pressures to slide into a conventional style of policing or into a political style that shifts priorities as a weather vane. On the other hand, the police chiefs have had to communicate and forge new understandings about the policing task and its responsibilities both to the reserve (especially chief and council) and to outside policing authorities. Two chiefs referred to their many meetings with different community factions to help clarify both what is wrongdoing and the appropriate police response to it; in one instance the chief 'went into the longhouse' several times in 'a give and take' discussion of these issues. The third chief emphasized how much effort he had had to put into increasing the appreciation of the Quebec provincial police (i.e., the SQ) with respect to native rights and associated political realities. All three chiefs indicated that, at least in the past, if not now, there have been problems in their collaboration with non-native police, especially getting appropriate support from the latter and effecting a new definition of the situation where the established larger police service comes to appreciate that policing is not simply a matter of 'their way or no way'. And these challenges are in addition to predictable

problems associated with being the new kid on the block as far as policing is concerned, or even issues of prejudice and discrimination. As one of the chiefs commented "[improving our policing requires us] to stay away from non-aboriginal concepts of policing and the limitations caused by such concepts".

All three chiefs had visions about the future of FN policing and more generally about aboriginal justice. There was much reference to building alliances at the regional, provincial and even national levels. One chief talked about ultimately having in place an RCMP-type national organization of FN police services. The others, while encouraging national-level initiatives to assess "where we are and where we're going" and to facilitate other matters such as the development of training programs appropriate to FN culture and political-economic realities, focused more on regional alliances, whether among the Algonquin FNs in northwestern Quebec or among the three large Mohawk reserves (about an hour apart by car) in Quebec's southwestern corner. There was some ambivalence about the nature of these extra-community alliances - one chief noted that such an alliance "takes away from community" - but there appeared to be an acknowledgement that the feasibility of significant autonomy and self-government hinged on such developments.

All three chiefs appeared to be comfortable with FN policing developing in the context of more autonomous aboriginal justice systems. While FN police managers in the 1995 survey were quite evenly divided on whether a more 'separate' aboriginal justice system would represent a positive step forward, these three police chiefs appeared to welcome the prospect. They also seemed confident that FN policing had a secure base in their jurisdiction, something for which each police chief could undoubtedly take considerable credit.

NON-ABORIGINAL CHIEFS OF POLICE

There were eight non-aboriginal chiefs of police who participated in this survey of FN police management. None of these chiefs, who typically were in the fifties age-wise, had less than twenty years of police experience. Most of them had obtained some formal university education (none had completed a degree) and taken special in-service, management-level upgrading, usually through the Canadian Police College. They typically had spent years, if not an entire career, in either provincial or urban policing, attaining lower and sometimes middle-level management status there. It would seem appropriate to characterize them overall as persons of working class background who were seasoned veterans experienced in doing and supervising everyday, 'street-level' policing. All eight chiefs had joined the FN service in that capacity and half had been chief for less than two years. Six chiefs of police served a single band and community while two led a multi-band service.

Perhaps the four most common themes that emerged across this small group of chiefs, residing in four provinces, were the following:

(a) problems of recruitment and turnover
(b) significant resource needs of FN police services
(c) perception of inadequate community civic culture
(d) the different style of policing characteristic to FNs

All non-aboriginal chiefs of police emphasized that there were considerable problems securing good aboriginal officers and, just as importantly, keeping them. At the time of the survey or site visit virtually all these police services were trying to recruit officers. A major constraint, for most of these chiefs, was the imperative to hire from within the community or band membership; as one chief observed: "by insisting on hiring from their own reserve we restrict ourselves in quality hiring ... [there is a] limited population". The limited pool was seen to affect the general quality of the service by most chiefs of police. In half these

small police services officers had either recently been dismissed or were in the process of being dismissed for inadequate fulfillment of their duties. Some other officers were seen to be, at best, only adequate in the role. Several chiefs made comments similar to one who noted, when discussing how his experience as chief there had fallen short of his expectations, that "constables don't seem as enthusiastic about their duties as I expected". Another chief, facing serious recruitment problems and being well under complement, observed of his local labour pool "they are poorly educated, inexperienced in life, don't understand policing, quickly become disillusioned and don't want to follow up on files ... it's futile". A common view was that chief and council must appreciate that "policing is not a make-work project". Still among the chiefs there was ready recognition of the considerable local unemployment and the desirability of having officers who understood local customs and languages.

The chiefs also indicated that apart from the limited population pools to recruit from, additional factors caused recruitment and turnover problems. Capable, experienced aboriginal officers were becoming much sought after, especially in Western Canada, and, accordingly, some of these small services were losing their best officers to larger, better-paying police services including the RCMP. One chief noted: "it's hard to keep or attract experienced officers as they are usually on a career path with another department and it's important to provide incentives so experienced officers don't go to other departments". Several chiefs mentioned that, in their area, the "most-sought-after person is the good, experienced, qualified aboriginal officer". Another major factor affecting recruitment and retention was seen to be the stress associated with policing in one's own small community since so much conflict and social disorder involve close relatives and one can scarcely enjoy privacy from the police role. Virtually all the chiefs indicated that, in their view, policing in aboriginal communities differs from that in similar-sized, non-aboriginal communities in having "more stress and turnover among officers". One chief identified as the most pressing problem facing his organization to be "better training and better support for native officers ... [there needs to be] more understanding of officers' problems in dealing with members of their community and this [requires] changing the perceptions of the population on the role of the police department". This viewpoint would undoubtedly resonate well among the other

chiefs of FN services. In fact it would be well appreciated by chiefs of small independent police services throughout Canada and United States, as the problems of lack of privacy, and the better career paths in larger police services -as well as having to give employment priority to local persons- have commonly resulted in high turnover among officers in these police services (Whipple et al, 1991; Weisheit et al, 1995). It would seem that the situation would be more severe in FN communities given the existence of more dense kinship networks, the smaller base populations, the recency of the self-administered status, and, from colonialism, the legacy of estrangement. It may be noted that these kinds of personnel issues have led some chiefs of police and their local boards to become more receptive to outsiders, whether aboriginal or non-aboriginal, and to advance ideas such as provincial registries of qualified aboriginal officers, but, as one chief observed, they have to deal with rumours, if not the continued reality, that non-local officers, even aboriginal ones, would not be welcomed in the community.

There was complete consensus among these veteran police officers that aboriginal self-administered services require more resources than similar-sized, non-aboriginal police services. All the chiefs of police agreed that community conditions and expectations, the needs for self-administration, and the appropriate style of policing are different; all but two chiefs also agreed that start-up problems and costs are greater for aboriginal services. The chiefs generally indicated that their police service had to deal with high levels of violent crime and/or social disorder, serious underlying social problems (e.g., widespread poverty), group feuding, and high community expectations for service. While two informants declared their resource situation to be inadequate in almost all respects, surprisingly, most chiefs considered their present or 'soon-to-be' resource situation to be adequate save for personnel size, and they pointed to some special accomplishment they had effected (e.g., vehicle procurement, p.c. technology, training for their staff). There was much diversity in the chiefs' responses to questions concerning what realistic resource strategies were available to improve their service's current resource situation, but the most common response focused on the development of other local agencies with which the police service could collaborate.

The non-aboriginal police chiefs generally perceived a major need for strengthening the civic culture in the communities they policed. Typically, they considered that the community suffered from factionalism and profound social problems but that local social agencies were limited and few people "want to get involved with police in dealing with crime and related issues". Accordingly, there was a perception that without extensive police leadership - something they felt was difficult given the supply of officers and the demands of the residents - police-community partnerships were very limited. Several chiefs remarked that because of poverty and perhaps the legacy of colonialism ("the hand-out syndrome" as one described it), "people don't volunteer much but want to be paid", while another chief contended that programs such as neighbourhood watch, block parents or victim assistance have been impossible to mount because of apathy and a lack of volunteers. Most chiefs of police did indicate that the local police boards were generally quite supportive and have become increasingly effective in recent years but they considered that more training and appreciation of the police role and the proper role of the board had to be instilled. The chiefs clearly held to the conventional model where the board provides general direction but does not interfere in operational policing, and where it acts as a buffer between police management and the elected bodies. On both these fronts there was a common view that there was still much to be accomplished in their communities.

The non-aboriginal police leaders typically held that a different style of policing was required and appropriate in FN communities. With but one exception, they agreed that 'aboriginal policing' was something different than either conventional or community-based policing though incorporating these latter, especially the community-based policing style. Identifying precisely how 'aboriginal policing' differs was more problematic and there was a sense that its features are still evolving. The chiefs of police were quite divided on whether aboriginal policing is more enmeshed in politics and diverse value conflicts than policing in smaller communities in general. The view among those doubting any difference in those regards was succinctly expressed by one person: "no, small communities struggle to separate issues ... there is strong personal contact". Those contending there was a significant

difference pointed to a greater 'interference' by chief and council in the affairs of local board, though often acknowledging that the police board is a new institution in native communities and only in the last few years have its members received training. Another way in which the police-politics mix is different was deemed to be in the direct action by chief and council in dealing with offenders; one police chief observed: "some bands will occasionally bring offenders before chief and council to impose sanctions on them". Perhaps the most frequently cited area of a different, if not more enmeshed, police-politics relationship involves jurisdiction. On the one hand, there is the issue of band by-laws where chief and council might demand police action but confusion exists over the legal status of the band by-laws, even to the point of their existence being problematic. On the other hand, several FN band councils have advanced an ambiguous policing mandate concerning provincial statutes, encouraging the enforcement of some and discouraging the enforcement of others. The non-aboriginal chiefs of police sometimes seemed bewildered at this state of affairs (e.g., what is the position concerning the enforcement of laws against bootlegging). Even while being aware of the larger political issues and the underlying nation-to-nation aboriginal viewpoint, many, if not all, chiefs of police find this situation difficult, holding the view that "provinces do have responsibilities for police administration and have to be worked with". It would seem that to the extent that aboriginal policing involves more 'politics' than in similar-sized, non-aboriginal communities, the difference lies more in these areas of jurisdiction and direct band council action than in local leaders interfering with or 'calling the shots' on policing, since the latter is often characteristic of small town and rural policing (Bass, 1995).

Clearly, the chiefs of police agreed that the distinctive 'aboriginal policing' approach does have profound implications for management style. Several emphasized that the greatest management need is to communicate well and to have patience since, as one chief put it, "you have to consult about everything with everyone". Another chief referred to the need for the effective police manager in FN communities to be very sensitive to cultural and family issues and have a "low-key approach". Another chief commented that "policing skills at times become secondary to management of social issues". Communication and social skills as well as cultural awareness and sensitivity might well be areas where these well-trained

veterans would have had the least formal preparation so perhaps their emphasis here is not surprising. Still the situation in their view is quite different from that in similar-sized, non-aboriginal communities. Another special area of management emphasized by the chiefs focused upon the need to coach and teach their typically young officers (e.g., in one department the average age of the officers was just over 21 years), and, in the light of the high turnover and the high rate of serious offences, to exercise a "hands-on" approach to investigations. Again this management requirement might well characterize the chief's role in most small town and rural police services but the newness of the FN service along with cultural and jurisdictional issues may make it especially significant in these FN communities.

Overall, the non-aboriginal chiefs of police were well-trained veterans of policing who typically conveyed a conventional view of the police role, the police board, and jurisdictional issues. To a large extent, with varying degrees of explicitness, they were implementing the quality policing system in which they were trained (e.g., writing reports, follow-ups, contacting victims, fast response to calls for service). At the same time they exhibited flexibility and openness to cultural and community differences and espoused a policing philosophy, community-based policing, that, as Depew has noted elsewhere (Depew, 1993), is neutral on constitutional and jurisdictional issues. Their main policy thrusts called for more training for officers, boards and themselves, and for the federal government to assume more of a leadership role in shaping the evolving aboriginal policing style. As one chief of police commented: "let's put the brakes on, see where we've come, where to go".

ANALYSES AND DISCUSSION

MAJOR THEMES IN THE RESEARCH FINDINGS

Five major themes appear to be central to the social construction of FN policing as conveyed by FN police managers and could be readily discerned in the data gathered for this project. In each case the theme is captured in a succinct expression used by one or more FN police managers. These themes are as follows:

(a) "Setting us up for failure"

(b) "Policing isn't a make work project"

(c) "We seem to be the only ones concerned about problems in the community"

(d) "Aboriginal Policing is different from small town policing"

(e) "Aboriginal policing and politics are inseparable"

'SET-UP' AND VULNERABILITY

The view that the FN police service has been 'set up to fail' was articulated, with varying degrees of conviction, by a significant number of chiefs, both aboriginal and non-aboriginal. From this perspective FN police services have been established with lofty objectives and high community expectations but with such inadequate resources that community disillusionment and the service's failure to achieve well even conventional policing objectives are likely, thereby leading to the resumption of policing by the provincial police organizations. Essentially the argument related to the allegedly inadequate funding provided by the federal and provincial governments, and secondarily to the terms and conditions of the funding (e.g., what was eligible for funding, length of funding contract) imposed by these bodies. As noted in the above pages, the police managers virtually unanimously contended that their situation was different from that of non-aboriginal police services in terms of community social conditions generating problems for police, community

expectations about policing, levels of crime and calls for service, start-up costs and other considerations. Accordingly, while sometimes acknowledging that most FN police services had better 'police to population' ratios than non-FN counterparts, the claim was that the funding formula utilized by governments did not "factor in" all the relevant considerations and certainly did not yield sufficient officer complements to allow for much crime prevention and problem-solving activity, let alone a distinctive aboriginal policing style.

Associated with the above view there was frequently found an air of vulnerability with respect to either or both the police service or the tenure of the police chief. Whether in site visits, survey data or other sources such as conference reports, the research uncovered often a sense of vulnerability in that the FN policing situation was reportedly far from settled and some services were considered susceptible to 'take-over' by the provincial police. In a few instances police managers talked of candidates running for council in FN bands, with platforms calling for having the RCMP police the community. There have been several instances in recent years where FN communities have backed out of self-administered FN policing arrangements and restored RCMP policing. Moreover, the tripartite agreements that established the self-administered policing service usually have been restricted to a three or five year period, lending a sense of 'project status' and uncertainty to the police service itself. Vulnerability was frequently seen, too, with respect to the position of chief of police. In several instances the police chief has been reprimanded (and in at least one case 'suspended without pay') for collaborating with provincial police in making certain politically controversial raids or arrests. It is not clear whether FN police managers have the protection of "dismissal only with just cause" enjoyed by their peers in the larger Canadian society, but a number of chiefs indicated that they were on short-term contracts and could be, and might be, easily dismissed.

It is unclear what to make of this perspective of suspicion and vulnerability. The federal government's FNPP and emphasis on tripartite agreements clearly allow for FN policing by provincial police services and do not require the establishment of self-administered police services. At the same time the latter is very consistent with the official government policy of encouraging FN self-government, and it has been argued by some officials that native-directed policing is the easiest way for government to facilitate native self-government in the field of justice. Moreover, the Aboriginal Policing Directorate works closely with and funds the First Nations Chiefs of Police Association, the umbrella organization for self-administered police services. Still, the perspective directs attention to the degree to which the federal government is adequately funding the self-administered services in terms of the three principles of FNPP, namely comparability to non-FN services, FN-control, and facilitating FN-distinctive policing styles. At the level of provincial governments, there appears to be significant variation in how supportive the governments are of the self-administered FN service but such services do exist in most provinces and only two provinces (New Brunswick and Newfoundland/Labrador) have been notably adamant in demanding that FN policing be effected through provincial police organizations. And, of course, for a variety of reasons, some FN communities have preferred to remain with the provincial police service (usually the RCMP). As for vulnerability of the chief of police role, there is little doubt, as indicated in survey and site-visit data, that FN police chiefs have to engage in much socialization activity, relating the imperatives of modern policing and so forth, to community leaders and, conversely, relating aboriginal rights and realities to external police and justice officials. In some police services there has indeed been much turnover in the chief's role but it was also found in this research that a significant number of chiefs (see the chapter on leadership above) have been quite secure in their position and also confident about their service's future.

Clearly the FN chiefs of police can make a convincing case for their services having a significant resource-shortfall. Public expectations, increasingly stringent provincial standards, and the complex objectives of aboriginal policing as an idealized system, all compound the challenge of these small police services even providing basic, quality,

conventional, reactive policing. Dealing with the suspicion and the vulnerability seems to require some resolution of this resource issue. One solution could be more regionalization and collaboration as is occurring in most police jurisdictions in Canada. This research revealed some trends in this regard among the self-administered police services but it was also noted that few FN police managers saw regionalization as the solution to their resource problems. Regionalization was not considered a panacea since it was seen as bringing its own special problems, such as dispersed geographical coverage and collaboration among FN chiefs and councils, without achieving a complement large enough to sustain specialized police services. The police managers were also skeptical that community demands for, and expectations of, policing could be reduced in the near future. Clearly, too, they have been unable to persuade funding authorities that major short-term investment in problem-solving and crime prevention would yield long-term reductions in community demand. On the supply-side, the communities have usually not been effectively brought into the policing partnership thereby generating additional resources and impacting on demand and expectations simultaneously. Perhaps, as FN communities unload the yoke of colonialism and increasingly exercise control in the justice field, there will be more of a sense of ownership with respect to policing, and thus the greater sense that policing is a community responsibility. The FN police managers themselves looked more to collaboration with other police services and to working with local social agencies as possibly useful resource strategies. It appears that, whatever strategies are adopted to deal with the inadequacy of resources, the FN police service has to consider carefully what kind of policing model it can realistically implement. Resources will probably never be adequate for FN police services - with very few if any exceptions- to effect a reasonably autonomous and adequate conventional policing, and any quest to do so would probably soak up resources that might better be directed to developing a more distinctive aboriginal style of peacekeeping and proactive community involvement. The preferred policing model might well be one where the FN police service provides basically a quality 'first response' policing (leaving subsequent investigation and specialized services to provincial police services) in combination with a significant peacekeeping thrust. Having a clear conception of an appropriate and satisfying FN model of policing could facilitate a solution to the resource

issue.

"POLICING ISN'T A MAKE-WORK PROJECT"

In articulating this theme the FN police managers called attention to the problem of hiring, and keeping on staff, quality FN officers. It was claimed that failure to recruit appropriately has led to high stress levels among officers, much officer turnover, and significant community criticism of the police performance. It also presumably has required more hands-on management by the police managers who have to spend a disproportionate time and energy on personnel matters. Moreover, it was claimed that poor recruitment sets a low departmental standard which in turn contributes to the departure of quality FN officers to larger, more respected police services. This theme was especially highlighted in the views of non-aboriginal FN chiefs of police but it was not limited to them. The personnel problem has been occasioned, in this view, largely by the insistence of FN political leaders (and sometimes, though less frequently so, by local police board members) in recruiting officers from the band membership which typically has a limited pool of appropriate candidates. All the police managers recognized the legitimacy of this band objective, given the scarce employment opportunities locally available and the desire of the band to have a community-rooted policing which can relate well to local customs and languages. Nevertheless, the insistence for local hiring apparently has often forced the police managers to deal with recruits and officers whose motivation and talent for policing were questionable. From this perspective the basic challenges of FN policing are considerable and when one adds to that challenge, policing among one's own relatives and friends, a high level of motivation and professionalism is clearly required. The recruitment problem is aggravated, according to many FN police managers, by the inadequate training the recruits receive in provincial policing academies, a training which presumably does not take into account the realities of reserve social conditions, and expectations and controversies about policing.

As noted above, there has been a very rapid growth in the number of fully credentialized FN police officers in Canada. In less than eight years more than five hundred FN officers have been qualified as full-fledged constables. Current federal government policy (i.e., FNPP and RCMP policy) has specified rules that 50% of the officers in FN self-administered services must be aboriginal and that 100% of the field-level officers must be aboriginal where the FN service is not self-administered (e.g., RCMP). The pace of change and the large numbers involved (in relation to the FN population) could well be expected to tax the pool of appropriate candidates and create a tight labour market for FN constables. The RCMP has been struggling to approximate the 100% criterion and while most self-administered FN services appear to have reached the 50% criterion. the pressure they have experienced to hire locally has clearly often led to the personnel problems discussed above. The qualified, effective native police officer is at a premium in many jurisdictions. A related problem has been that the in-service training required to make up for deficiencies in recruit training and to 'professionalize' young, local FN officers is difficult to provide in these small and often geographically remote and dispersed FN police services. The special costs associated with such needed upgrading should be taken in account when all parties to the tripartite policing agreements properly celebrate their success in so quickly and thoroughly implementing the indigenization of FN policing. Other strategies to deal with these personnel issues might well include regionalization and collaboration (e.g., exchanges of personnel), and the establishment of provincial and perhaps even national FN employment registries.

"WE SEEM TO BE THE ONLY ONES CONCERNED ABOUT PROBLEMS IN THE COMMUNITY"

This quote was provided by an aboriginal FN police manager but it represented a sentiment common among police chiefs in this sample. The perspective held that there is much apathy and lack of civic culture in the FN communities: too few people want to be involved with the policing effort and police have to respond to social disorder situations that informal community norms should constrain. The result is that police cannot find enough volunteers for crime prevention programs (e.g., Neighbourhood Watch) and police managers

have to expend much effort in mobilizing community support and in socializing residents (and sometimes their own constables) as to the impartiality and family-neutral requirements of police activity. The situation was deemed to be especially problematic and frustrating in that improving community social and economic conditions was seen as pivotal to dealing satisfactorily with the problems of crime and social disorder with which police have to contend. The FN police managers typically appreciated that the kind of policing style appropriate to these community realities was not conventional reactive policing but rather one which depended upon community development and a high sense of ownership of the policing by the residents. There was considerable consensus among the FN chiefs with respect to this theme and its dimensions; however, non-aboriginal police chiefs were more likely to stress apathy while aboriginal police chiefs were somewhat more likely to stress feuding and factionalism.

FN police managers typically considered that apathy and limited civic culture were the products of colonialism and dependency; specifically it was contended that a hand-out syndrome and a legacy of estrangement from authority were associated with family solidarity on the one hand, and, on the other hand, apathy at the community level. Such an explanation would suggest that as FNs develop more autonomy and control over their socio-economic conditions there may be a revitalization of civic culture and more responsiveness to viewing policing as a community responsibility. For the immediate future, however, from this perspective, the police service has to exercise considerable leadership at the community level and the police managers have to be effective in mobilizing community opinion and in communicating an FN-appropriate professionalism. It may be noted, as discussed earlier, that some FN police managers are already doing just that, namely facilitating community conversations about policing and organizing volunteers in crime prevention. Some police managers suggested that this is an area where local police boards could also make substantial contributions to the policing effort. Site visits and other materials indicate that part of the challenge here may be in providing opportunities for residents to participate in policing their community. It is not clear how imaginative and inviting the FN police services have been. In a few instances where the researchers conducted modest ethnographic work there did

appear to be an untapped willingness to become involved on the part of at least some residents.

"ABORIGINAL POLICING IS DIFFERENT THAN SMALL TOWN POLICING"

This theme goes to the heart of what FN policing is or may be, as a style of policing. Virtually all FN police chiefs contended that there is something distinctive about FN policing and that it differs sharply from the policing provided in comparable, small town / village, non-aboriginal communities. As noted earlier, the FN police chiefs discussed such claims of uniqueness in terms of FNs' political-economic differences, community characteristics (including expectations and demands on policing), policing resource needs, and personnel issues. The policing itself was deemed to be featuring a more 'low key approach' with less dependence on formal criminal justice processing such as arresting and formally charging, responding to all types of calls for service, negotiating the law and contending with a wide diversity of public views of policing, and being driven by a different set of values and traditions. It was not uncommon for FN police services to have mission statements that suggested a distinctive style of policing (e.g., "to provide policing appropriate to the culture and traditions of our communities").

On the surface there would seem to be much similarity between FN policing and that which is carried on in small towns and villages in the larger society where there is an independent police service. The similarities would presumably include a wide service mandate, close and intimate knowledge by officers of the community, emphasis on informal resolutions of incidents, recruitment preference for local persons, high levels of officer turnover, limited opportunities for in-service upgrading, high levels of local 'political interference', and vulnerability of the police service and the chief of police role, The differences would presumably lie more in the political realm, namely the greater diversity of public views of the laws and policing in FNs, and the greater contested jurisdictional terrain there, among FNs and the two senior levels of government. The fiscal arrangements are quite different given that small non-aboriginal towns pay for police services directly from

their taxes, a fact which could have profound implications for community involvement and civic culture. Even here though, if the trend towards a single budget envelope for FNs continues to gather momentum, these implications could be quite minor as far as differentiating FN and small town policing is concerned since similar choices and prioritization decision-making would have to considered in both settings. It is unclear how significantly differences in cultural values and traditions would impact on the policing service. In practice such differences might be of quite limited impact given the constraints imposed on FN policing by the pervasive dominance of the conventional policing models, the requirement to focus on 'core policing competence' in the transition from provincial policing, and the considerable demand for reactive policing necessitated by high levels of serious crime in many FN communities. Moreover, the general commitment in many FN police services to 'round-the-clock' policing is resource-expensive and limits the flexibility of these services to develop alternative policing styles. Of course, too, there is the question of how profound are the differences in cultural values and relevant traditions between contemporary FNs and the larger society.

There was much divergence among the FN police managers with respect to whether aboriginal policing was more than simply enhanced conventional policing or different than prevailing styles of 'community-based policing'. In general there was a widespread view that aboriginal policing, at least in an idealized sense, was essentially community-based policing in a distinct political and, perhaps distinct cultural, context. In practice, and again for the same reasons as discussed above, there is little evidence in FN policing of much community-based policing. Both police managers, and more emphatically FN political leaders, have typically emphasized that current FN policing falls short of the style of aboriginal policing desired, and have called for more of a community-based policing approach, as well as for a more culturally sensitive policing. It is difficult to find among FN police services the kinds of external (e.g., storefronts, newsletters, volunteer programs) and internal (e.g., civilian management, quality circles) police service characteristics that are usually associated with community-based policing. Certainly, specialized formal programs for school liaison, victim assistance, problem solving related to community issues (such as mental health crisis

intervention), and even regular participation by community advisory committees do not appear to be commonplace. There is usually not the range of formal community-based policing or restorative justice programming that one finds among the RCMP detachments, though there may be significant activity done along those lines on an informal basis. Nor is there much equivalence to the Japanese style of a front-line response policing which emphasizes mediation and peacekeeping and avoidance of the formal justice process; the Japanese system even at the front-end is quite formalized and all parties understand that 'in the wings' is a quite stringent, punitive, case processing system.

Clearly many FN self-administered police services are engaging in community activities such as pow wows and sweats, consulting with elders, visiting schools, holding bike rodeos and utilizing some common police programs (e.g., police cards). Moreover, the development of restorative justice programs is significant in FN communities and will increasingly provide opportunities for collaboration with local social agencies and challenges for problem solving. Clearly, too, most FN police chiefs and political leaders think that there should be a distinctive aboriginal police style (or styles). Advocating and realizing distinctive policing styles has political value as well, reinforcing the argument, rooted in treaty rights, that FN communities need to have their own systems of policing and justice. In the latter sense, the idea of a distinctive FN policing may be seen as an important mobilizing myth. Just as clearly, though, realizing a distinctive style of policing in any substantial fashion would appear to require the development of a new professionalism (see below), special officer training, more resources, and, not least, some hard thinking and decision-making about the kinds of policing services that can and should be given priority.

"ABORIGINAL POLICING AND POLITICS ARE INSEPARABLE"

There is little doubt that FN policing is quite wrapped up in political symbolization. Policing and justice, it has been argued, are the jewels in the crown of self-government. National FN political leaders have stressed that policing issues have to be seen in the context of self-government issues, and even government officials have linked policing and politics,

commenting that policing is the easiest way to facilitate native self-government in the justice field. There is a major political agenda in FN policing which is readily manifested in the contested terrain of jurisdiction, the uncertainty as to whether the Criminal Code should apply without qualification to FNs, and, more commonly, in the ambivalence in FNs concerning the relevance and legitimacy of Provincial statutes. This political agenda certainly makes FN policing different in principle than policing in other Canadian communities. It may be noted too that the Royal Commission on Aboriginal Policing (1996) has contended that not only should FN policing reflect cultural differences but also that the linkage between politics and policing might well be different, less hands-off and arms-length and less buffered by an independent police board, than is the norm in non-aboriginal communities.

Perhaps the major difference this research uncovered between aboriginal and non-aboriginal chiefs of police focused around the issue of policing and politics. The non-aboriginal FN chiefs of police often seemed perplexed by this 'inseparability' of policing and politics, and appeared to simply want to wish it away (e.g., "we have to deal with the province so let's get on with it") or discounted it as simply local-level political interference. The FN chiefs of police, in particular the leaders in this grouping, were more inclined to link policing concerns to the big picture of FN treaty rights and self-government. They appeared more aware too of the divergence and conflict at the community level concerning politics and policing. Many FN communities, as was quite evident in the on-site visits and where the researchers had more sustained contact, are very active politically; frequently there are many candidates for few council positions, and unraveling the nuances of politics-police perspectives among traditionalists, 'mainstream' band leaders, warriors and others can be quite challenging. While aboriginal FN chiefs may be more sensitive to these symbolisms and positions, they seemed ambivalent about their implications. Even the leaders among these FN chiefs of police proudly emphasized their achievement in effecting non-political, professional policing and both they, and the larger group of aboriginal police managers interviewed in 1995/96, reported that a major job stressor for them has been the local politics. It is a major task to develop a new professionalism which can incorporate different

values and political models of policing. In the United States the experience in "Indian Policing" has been for the aboriginal police there to be appreciative of different values and traditions but not view them as dimensions or facets to be incorporated in their rather conventional professional policing orientations. Exerting professionalism is perhaps a basic occupational interest of officers and clearly enables them to avoid the extremes of politically-sensitive police response; it is unclear how open professionalism is to non-mainstream definitions of policing issues.

FNPS: LOOKING TO THE FUTURE

CURRENT STATUS OF FN POLICING

It is clear that there has been a major change in FN policing since the announcement of the First Nations Policing Policy (FNPP) in 1991. Extensive indigenization has occurred; police services have increasingly become formally self-administered in the FN communities, and policing services, on the whole, whether self-administered or otherwise, have become much more responsive and accountable to their FN communities. There are five criteria one might utilize to evaluate these developments. Is the policing in FN communities more efficient, effective and equitable because of these changes? Is the policing more profoundly directed by FN people, and does it reflect the cultural diversity and social needs of the specific communities served? This report cannot provide an adequate answer to these evaluative questions but a few observations can be made.

FN policing has clearly entailed more resources than policing generally requires in Canada and significantly more than elsewhere in Canada for comparably small towns and rural areas. Given its relatively high per capita cost, low population per officer ratio and modest level of Criminal Code incidents per officer, the 'average' FN police service would appear less efficient (see, for example, Crime and Police Resources in Canadian Municipalities, 1998). At the same time, as noted above in the views of FN police managers, efficiency measures should be sensitive to the comparably high levels of person offences in FN communities, to the legacy of colonialism reflected in its destructive impact on community life and extensive dependence on the police for social order (see, for example, the comparably high levels of public mischief and related social order problems in FN communities), and the perhaps inevitable start-up problems in newly established police services staffed by young inexperienced officers, where there is great pressure to hire locally if possible. It should also be noted that there is significant diversity among the FN police services even on conventional efficiency measures; for example, the more established Six

Nations police service compares well on all such measures with police services in other small urban and rural areas, a good omen for those FN services that have followed in its pioneering wake. Effectiveness, in conventional terms, would focus on issues such as response time and clearance rates. Little information is available on actual response times. In a few specific cases known to the researchers, there has been considerable community criticism of response time, but the criticism seems to have been based more on expectations that FN community residents have established about the FN service, than on comparison with the response times provided by the previous policing service. Reports from the Centre for Justice Statistics indicate that clearance rates vary substantially among FN police services and that the well-recognized services such as Six Nations, Akwesasne and Kitigan Zibi have comparably high clearance rates.

In light of the high level of local recruiting by FN police services and the historical tendency, under close and extensive external direction by Indian Affairs, for kinship ties to dominate community life, it could be expected that issues of equity would loom large. One notable trouble spot or flash point for equity (and effectiveness) concerns interpersonal violence and family violence. Perhaps, partly because they may have been more likely to have married into the community and partly because they may be more likely to envisage non-retaliatory solutions to problems, women appear to highlight problems of feuding in the community and inadequate police response to their victimization. Little systematic and comprehensive data are available on equity issues but one might expect that as the First Nation exercises more and more autonomy, community 'civic' culture would be rejuvenated and 'familism' discounted. Increasing professionalism among officers and public education about policing provided by the local police boards, could also effect greater equity, both in actuality and in the eyes of community members.

There have been some criticisms of FN policing raised in FN communities concerning effectiveness in conventional policing tasks (enforcement, investigation), and about family biases in carrying out police tasks. Still, community members, though not reluctant to criticize, largely appear to appreciate that the service has become more responsive to the community, and that, blemishes and all, it is their own. The major complaint from FN community leaders and residents, as seen in audits and other materials, has been that it has fallen short in providing community-based, problem-solving policing which is culturally sensitive. Indeed, a case can be made that even conventional crime prevention programming (e.g., Neighbourhood Watch, school liaison, youth bike rodeos) is often not provided by FN policing services. Certainly there is little evidence of any distinctive FN policing style, though there are hints of an emerging style featuring highly informal, interactionally-intense, community-oriented policing (i.e., less formal but more involved in everyday community interaction than the typical Canadian policing).

To a significant extent, the FN chiefs of police appear to acknowledge these shortfalls, especially the general claim that a policing style has yet to be effected which reflects the cultural diversity of FN communities and attends well to their particular social needs. The police managers have contended that personnel and other resources under present policing arrangements are simply inadequate for this objective. This viewpoint, highlighting inadequate resources, appears to be commonplace, too, among FN political leaders and community residents. Connected to this broad theme is the issue of autonomy and direction. While there is little question that FN communities are exercising greater control over the policing function, there is significant pressure on the FN self-administered police services to be more autonomous and provide the full range of conventional policing tasks, as well as exhibiting the above style and distinctiveness. Neither autonomy nor distinctiveness has been clearly operationalized and both are quite problematic in terms of implementation. The trend in Canada and elsewhere is for increasingly stringent governmental guidelines defining what an autonomous police service must be capable of, guidelines which in effect are making smaller police services unacceptable and obsolete. Moreover, the evidence is strong (e.g., Barker's, Policing in Indian Country, USA, 1998) that conventional, professional police

training, in combination with routine collaboration among police services, sharply limits the possibility of pluralism in policing style.

It may be possible to achieve more FN direction over policing, and a policing service more attuned to FN realities and wishes, without profound change in existing arrangements. Indeed, there is some evidence that non-self-administered policing (e.g., the RCMP via community tripartite agreements or CTAs) are increasingly providing, on paper at least, a challenging alternative by involving advisory groups, and elders, and introducing restorative justice practices. How can the self-administered police services, which many FNs want to have, meet that challenge? Certainly, more appropriate training for constables and for police managers serving FN communities, especially at the post-cadet level, may be one way to deal with the perceived shortfalls. Officers have had little training in anything other than conventional policing approaches. Police managers could improve their involvement of community through the use of volunteers and the establishment of advisory groups (both of which seem uncommon in FN communities). Clearly, too, there is significant variation across Canada in the resources, training and community and cultural programming available to FN self-administered police services, an indication of the possibilities of change. Regionalization has often been advanced as a strategy for effecting a more autonomous, self-administered FN policing service. There are considerable problems of generating effective regionalized policing services under current political conditions where bands have FN status (see Royal Commission on Aboriginal Peoples, 1996); interestingly, as noted above, few FN police managers considered regionalization to be a solution to their current shortfalls. Other strategies have been suggested throughout the report, including networking and collaboration with other police services, and changing expectations of community residents. It does appear, however, that there is a fundamental conundrum of vision and resources that requires a reconsideration of the kind of policing that FN stand-alone services should be striving to provide their communities.

FUTURE DIRECTIONS FOR FN POLICING

It is not uncommon for researchers and policy makers to suggest that FN policing should follow a "two path' approach, providing a combination of conventional law enforcement and community justice peacekeeping. Many reasons are advanced for this position. It can be argued for example that the conventional approach emphasizes arrests and punishment which may be considered unsuitable and/or ineffective in relation to the problems that occur in FN communities and with which police must contend. Claims have also been advanced that FN residents want a different kind of policing, one more consistent with their cultural traditions (whether extant or to be revitalized) and social characteristics (e.g., homogeneity, communitarianism). Few claim-makers or advocates of this dualistic position would throw out the conventional law enforcement dimension since it is clearly seen that crime control and professionalism are also emphasized by residents and that officers appreciate the mandate and authority associated with conventional professionalism. The major question consequently becomes how can this dualism be implemented, with appropriate autonomy and control, in small communities where the resources available for policing already are, arguably, relatively generous. It could be argued that one solution would be to curtail expectations about FN police services' exercising full-service conventional policing capacity, and to invest additional resources (i.e., officers, officers' time and training) in the peacekeeping dimension. In this model, self-administered FN police services would provide quality, first-response conventional policing, leaving serious investigations, specialized services and the like to the provincial services. Collaboration and liaison would ensure local policing input in these activities and the local police could concentrate on forging a more community and culturally-oriented peacekeeping. Such a model has been common in the United States and has some parallels in small towns in North America. It is not second-rate policing but rather it is policing that self-consciously uses its resources to best advantage in light of its multiple objectives.

The federal government, through the Aboriginal Policing Directorate (APD), has given priority to getting the infrastructure for FN policing in place and securing tripartite policing agreements for FN communities. As noted earlier, in these regards there has been much success. Other facets of the FNPP emphasized effecting policing services that were significantly directed by FNs and responded to the cultural differences and special needs of the FN communities. It is in these latter regards that APD may have to re-examine the FNPP and recast its policies in order to achieve the more elusive objectives. Such reconsideration would have to take into account matters such as what resources are required for enabling FN self-administered services to achieve possible diversity and distinctiveness, as well as what "comparable levels of service" means in an era where provincial guidelines for adequate policing have become so demanding.

But such policy deliberations cannot be carried out in a vacuum. FN communities and political leaders may have to reconsider the resource implications of trying to achieve a round-the-clock, highly visible, conventional policing which is also proactive, culturally sensitive and community-based. Under existing funding arrangements, where the police budget is separately provided through tripartite negotiations, FNs do not have to balance off policing against other competing services but, quite rationally, can focus on seeing policing issues in terms of demanding more resources. It would appear that there has to be, in other words, on the part of government and FNs, much more collaboration in setting forth a more focused, directed policing model or models that can be reasonably implemented with committed resources that are not profoundly inconsistent with general Canadian patterns. Perhaps the time is now ripe for the concerned parties to discuss, reach some consensus on, and plan for the vision(s) they have of FN policing. We have suggested for discussion a two path model where FN police services would provide basic first-response, conventional policing and focus their special attention on the development of peacekeeping services. Clearly there may be a variety of models that could be developed since the FNs exhibit considerable diversity. It would seem appropriate now that the infrastructure has been put in place, and as a new millennium is dawning, for a major national conference to be convened to focus on these issues.

There are several important research issues that this study has suggested. From a policy perspective, important research topics would deal with personnel issues (e.g., recruitment, officer stress and turnover), regionalization and networking, special training needs for constables and managers, information and monitoring requirements for the small FN police services, and examination of how the FN police services deal with jurisdictional conflicts and ambiguities among FNs and levels of the larger Canadian government. There is clearly, too, a need for some in-depth case studies of FN self-administered police services; fortunately, as noted in this report, there are a number of police services which could be selected for their significance in the informing the future direction of FN self-administered policing. From an academic perspective there are some very interesting research topics that merit attention. These would focus on the role of the FN police chiefs as socialization agents and jurisdictional negotiators with respect to community and external authorities, the many facets and strategic implications of professionalism in FN policing, the diversity of social constructions of aboriginal policing as an idealized system of policing, the significance of tradition and diverse cultural values for professional FN policing, and the factors facilitating and constraining the development of pluralism in policing styles among FNs in Canada.

APPENDICES

Appendix A - Letters to the Chiefs of Police

Appendix B - First Nations' Police Services: Managers' Survey

APPENDIX A

LETTERS TO THE CHIEFS OF POLICE

Dear Chief of Police,

This letter is to bring you up-to-date with respect to the research on aboriginal policing that we have conducting since 1994 with funding from the Aboriginal Policing Directorate. The research has had the support not only of the Directorate but also of all organizations involved in policing in Canada's aboriginal communities, whether self-administered, RCMP, OPP, SQ or band constables. In particular we have strove to maintain good communications with the FNCPA, and to that end we consulted extensively with its members on the design of the first phase and presented its results at the 1996 FNCPA annual meeting in Ottawa. The first phase research was an extensive survey of front-line officers policing in Canada's aboriginal communities. Overall some 430 officers, about 60% of all those persons who were eligible and available, completed the survey. The results were written up in monograph, First Nations Police Officers Survey, published last year. While this document, we understood, was sent by the Directorate to all policing services we are sending one to you in a separate enclosure in order to be sure that you have a copy.

The second phase of the research is under way. It involves exploring issues of management and governance and we will be contacting chiefs of police and, perhaps later, some members of the pertinent police boards. The emphasis will be on the perspectives of the chiefs of police. In this second phase the focus is on the self-administered or stand-alone native policing service. Among the issues to be dealt with are: the special resource needs of self-administered services, special opportunities and problems for aboriginal policing, relations with collaborating policing services, management styles and priorities, the community and nation context for policing, and conventional concerns such as deployment, caseload management, training and so forth. As in the first phase we do not intend to proceed with any interviews or surveys until we have made sure that this work will be meaningful for the participants; accordingly we are contacting persons such as yourself to get input on what is important to look at and how it should be explored. Our tentative plan is to conduct a brief pre-test with a few police services and then to carry out a national survey of self-administered police services, and to supplement the survey with some in-depth field interviews.

Once again then we ask for your support and collaboration. We will be sending you a copy of the survey and subsequently phoning you to elaborate upon the survey material and to get your suggestions and general feedback. Of course, as before, we guarantee the anonymity and confidentiality of all the information. No one, including the government, will have access to the individual information. No specific individual or specific police service will be cited in any report (if for any reason this becomes impractical we would seek explicit written permission and if that is not forthcoming then we would simply drop that aspect of the report). We would also appreciate receiving any fact sheets or evaluations / audits that might be available for your policing service, to supplement the material we have obtained from the Aboriginal Policing Directorate. While we will definitely be contacting you, should you wish to contact us, our phone number is 902-494-6593 and our fax is 902-494-2897. The self-administered aboriginal policing service is the future and it seems necessary to move ahead in sustaining and enhancing what has been accomplished to date, something that may well require a major new initiative in training and programming. We are delighted to be participating in this small way in that development.

In sum then we ask you to contact us by mail, phone or fax if there are specific concerns you think should be dealt with in this national survey of self-administered police services. Secondly we hope you can forward to us any available fact sheets or reports on your police service. Thirdly, we will definitely be getting in touch with you by mail and/or phone once the initial consultations have been completed, Finally, as before, any information will be treated with respect; reports will be sent to you and we would welcome any opportunity to discuss with you the research findings and recommendations prior to and after the final draft is available.

Thanks for your consideration.
Sincerely,

Don Clairmont
Director, Atlantic Institute of Criminology
Dalhousie University, Halifax Nova Scotia

Dear Chief

Enclosed you will find the 'Aboriginal Police Services: Managers' Survey' to which I referred in a letter sent to you in late October 1997. In that letter I indicated that Professor Chris Murphy and myself were engaged in a follow-up study to the one we conducted in 1994/95 on front-line policing in Canada's aboriginal communities. The focus in this second phase is on the perspectives of the police managers, that is the chiefs of police in Canada's aboriginal communities. The main themes we are exploring include organizational issues, management issues, resource issues, and community issues. We are particularly interested in trying to get an understanding of the special characteristics and concerns of aboriginal policing as well as 'lessons learned' and 'best practices' among the self-administered (stand-alone) services.

This research is funded by the Aboriginal Policing Directorate, Solicitor General Canada. Discussions have taken place with them and with the First Nations' Chiefs of Police Association and a few other chiefs of police. We have profited from these discussions and I hope you will find the enclosed survey interesting and to-the-point. As in our first survey, Professor Murphy and I assure you of complete confidentiality and anonymity. Our track record over twenty-five years of policing research in Canada underlines that guarantee. As before we will ensure that you will see the results of this work and have an opportunity to comment on our analyses. It is our hope that the research will contribute to the discussions and the agenda-setting that you, your colleagues and other stakeholders will engage in.

It is our hope that we could receive responses to this survey within a few weeks and so have a draft report available in mid-winter. In addition to the survey we would welcome any fact sheets or other reports available on your service. It is our hope too that we might be able to carry-out some site visits where the police service is willing. Should you wish to contact either Professor Murphy or myself our phone number is 902-494-6593 and our fax is 902-494-2897; our e-mail address is clair@is.dal.ca.

Thanks for your consideration. Since it is now December 29, let me take this opportunity to wish you and yours a happy and rewarding 1998.

Sincerely,

Don Clairmont
Director, Atlantic Institute of Criminology
Dalhousie University, Halifax Nova Scotia

Dear Chief of Police

I hope that you have received the survey package that I sent you two weeks ago. So far the responses have been coming in and Chris Murphy and I hope that those outstanding will soon follow. The number of self-administered First Nation police services is small so we are eager to obtain as complete a return as possible. I appreciate that time is scarce but I hope you can find the time to complete the survey. If you have not received the survey package or if it is lost or if you have any questions, please contact either Professor Murphy or myself. Our phone number is 902-494-6593, our fax is 902-494-2897 and our e-mail address is clair@is.dal.ca

Sorry to be such a pest but I hope that the study in the end will be useful for you and will bear positive results for all FN police services.

Sincerely,

Don Clairmont

F2

APPENDIX B

FIRST NATIONS' POLICE SERVICES: MANAGERS' SURVEY

PREPARED BY

THE ATLANTIC INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

PROFESSORS DON CLAIRMONT AND CHRIS MURPHY

DECEMBER 1997

THE POLICE MANAGERS' SURVEY

INTRODUCTION: In addition to this survey we would appreciate your sending us any available background information on your police service (e.g., organizational chart, special programs).

ORGANIZATIONAL ISSUES

1. Please describe your organization by filling in the blanks below:

   (a) how many officers? ____ full time ____ part time
   (b) how many officers above the constable rank? _____
   (c) # officers in specialist, non-managerial roles? _____
   (i.e. identification, crime prevention, major crimes, training)
   (d) how many civilian staff? ____ full time ____ part time
   (e) how many different native language groups or different tribal cultures are served by your organization? _____
   (f) how many different geographical communities are served by your organization? _____

2. Which of the following describes your police service:
   PLEASE CHECK EACH OPTION

   (a) written departmental manual (SOPs)? __ yes __ no
   (b) job descriptions for most police roles? __ yes __ no
   (c) annual performance evaluations? __ yes __ no
   (d) secure storage for evidence? __ yes __ no
   (e) a protocol with the provincial police? __ yes __ no
   (f) resource agreements with other services? __ yes __ no
   (i.e., sharing and/or purchasing agreements)
   (g) adequate lockup facilities? __ yes __ no
   (h) adequate interview facilities? __ yes __ no
   (i) adequate automotive fleet? __ yes __ no

3. Does your police service have to cope with:
   PLEASE CHECK EACH OPTION

   (a) great geographical distances? __ yes __ no
   (b) high levels of violent crime? __ yes __ no
   (c) high levels of social disorder? __ yes __ no
   (d) group feuding? __ yes __ no
   (e) high poverty and underemployment? __ yes __ no
   (f) high community expectations for service? __ yes __ no
   (g) difficulty getting or keeping officers? __ yes __ no
   (h) inadequate protocols with other police? __ yes __ no

4. Is there a special organizational problem/ need that is most challenging for the service?

---

5. Is there a particular organizational feature of your service that you are especially proud of?
PLEASE DESCRIBE

MANAGEMENT ISSUES

1. To what extent do the following areas of management responsibility pose significant challenge for you at this time?
PLEASE CHECK AS APPROPRIATE, EACH OPTION

a) financial management?	__ much	__ some	__ little
b) employee relations?	__ much	__ some	__ little
c) dealing with local boards?	__ much	__ some	__ little
d) dealing with local leaders?	__ much	__ some	__ little
e) dealing with public complaints?	__ much	__ some	__ little
f) meeting demands for service?	__ much	__ some	__ little
g) dealing with the courts?	__ much	__ some	__ little
h) relations with local agencies?	__ much	__ some	__ little
i) relations with other police?	__ much	__ some	__ little

OTHER?:

---

2. How would you describe your management style?
PLEASE CHECK EACH OPTION

a) emphasize informal solutions?	__ yes	__ no
b) emphasize professionalism?	__ yes	__ no
c) emphasize a peacekeeping approach?	__ yes	__ no
d) hold frequent departmental meetings?	__ yes	__ no
e) work closely with local agencies?	__ yes	__ no
f) participate much in field-level policing?	__ yes	__ no

OTHER?:

---

3. Do managers of First Nations' police services have different management challenges than those in similar-sized non-aboriginal communities? **PLEASE ELABORATE**

_____

_____

4. Are special management skills and styles required to be an effective police chief in First Nation communities? **PLEASE ELABORATE**

_____

_____

5. Is there a particular management lesson you have learned as a result of being the chief of police in your organization?

_____

_____

6. Is there a particular 'best practice' or significant accomplishment that you are proud of doing while chief?

_____

RESOURCE ISSUES

1. Would you describe your service's resource situation as:
PLEASE CHECK EACH OPTION

a) adequate for conventional policing tasks?	__ yes __ no
b) adequate for doing community policing?	__ yes __ no
c) adequate with respect to personnel size?	__ yes __ no
d) adequate in facilities?	__ yes __ no
e) needs are understood by local leaders?	__ yes __ no
f) needs are appreciated by the federal gov't?	__ yes __ no

OTHER?:

_____

2. Do you think that aboriginal self-administered services require more resources

than similar-sized, non-aboriginal police services for any of the following reasons? **PLEASE CHECK EACH OPTION**

a) start-up problems and costs are greater? __ yes __ no __ don't know
b) community expectations are different? __ yes __ no __ don't know
c) needs for self-administration differ? __ yes __ no __ don't know
d) the style of policing is different? __ yes __ no __ don't know
e) community conditions are different? __ yes __ no __ don't know

OTHER?: . . .

_____

3. Briefly, what are your most pressing resource needs? **PLEASE DESCRIBE**

_____

_____

4. Has there been any special lesson learned with respect to resources since you have been chief of police? **PLEASE DESCRIBE**

_____

5. Has your service had any special accomplishment with respect to resources that you are especially proud of?

_____

6. What, if any, strategies can be pursued in order to improve your service's resource situation?
PLEASE DESCRIBE

_____

6B. Are the following, realistic resource strategies for your service?

a) more collaboration with other police? __ yes __ no
b) more amalgamation or regionalization? __ yes __ no
c) more development of other local agencies? __ yes __ no
d) reducing expectations/demands for service? __ yes __ no

COMMUNITY AND POLITICAL ISSUES

1. What do you consider to be the two most important policing problems your service has to deal with? **PLEASE DESCRIBE**

   a) _____

   b) _____

2. In what significant ways are community members or agencies currently involved in your policing effort?

   _____

   _____

3. What factors, if any, limit the usefulness of these possible community partnerships for your service? **PLEASE DESCRIBE**

   _____

4. Are any of the following, reasons for less community partnership than you would want?
   PLEASE CHECK EACH OPTION

   a) too few people want to get involved? __ yes __ no
   b) community agencies are limited? __ yes __ no
   c) police would have to take leadership? __ yes __ no
   d) too many divisions or factions exists? __ yes __ no
   e) community problems are too profound? __ yes __ no

5. To what extent does your police board assist the service in any of the following ways?
   PLEASE CHECK AS APPROPRIATE EACH OPTION

   a) help develop your priorities? __ much __ some __ little
   b) assist in personnel problems? __ much __ some __ little
   c) provide frequent wise counsel? __ much __ some __ little
   d) buffer the service from politics? __ much __ some __ little
   e) explain police issues to others? __ much __ some __ little
   f) negotiate well resource issues? __ much __ some __ little

OTHER?:

_____

6. What are the two major areas where the police board might change or develop further in order to be of greater help to the police service?

a)

_____

b)

_____

7. Policing is always enmeshed in politics and diverse value conflicts, especially perhaps in smaller communities. In your view is aboriginal policing any different? **PLEASE ELABORATE**

_____

ISSUES IN FIRST NATIONS' POLICING

1. In what ways, if any, does your police service operate differently than those in similar- sized, non-aboriginal communities? **PLEASE ELABORATE**

_____

_____

2. Are there any particular aboriginal police programs or approaches that you would want to develop if you could?

_____

_____

3. Do you think that policing in aboriginal communities differs from policing in similar- sized, non-aboriginal communities in any of the following ways? **PLEASE CHECK EACH OPTION**

a) more stress and turnover among officers? __yes __no __ don't know
b) a wider police mandate held by the public? __yes __no __ don't know
c) more emphasis on restorative justice? __yes __no __ don't know
d) more diversity in public views of policing? __yes __no __ don't know

OTHER?:

_____

4. What do you think are the two main ways in which conventional police management training falls short for aboriginal police managers?

a)

_____

b)

_____

5. Would you agree with any of the following characterizations of First Nation policing in general? **PLEASE CHECK EACH OPTION**

a) it is really just community-based policing? __yes __no
b) it is regular policing, but more of it? __yes __no
c) it operates on different principles? __yes __no
d) it's too early to grasp its unique features? __yes __no

OTHER?:

_____

6. Are there any new strategic directions that you think would benefit aboriginal police services, in general, over the next few years? **PLEASE ELABORATE**

_____

_____

PERSONAL BACKGROUND

1. Year of Birth _____

2. Ethnocultural Identity **(PLEASE CHECK)**

   Aboriginal _____ Non-aboriginal _____

3. Level of Formal Education **(PLEASE CHECK)**
   Less than high school diploma _____
   High school diploma or equivalency _____
   Some university or community college _____
   University degree _____

4. Upbringing **(PLEASE CHECK APPROPRIATE CATEGORIES)**
   a) raised by an aboriginal family? __yes __no
   b) raised in a mainly aboriginal community? __yes __no

5. # of years in police work? _____

6. # of years as chief in this service? _____

7. In your view what special skills do you bring to the job of chief of police?
   PLEASE ELABORATE

_____

8. What formal management-oriented training have you taken?

_____

9. What formal management courses would you like to take?

_____

10. In which two main ways has your experience as chief of police here lived up to or exceeded your initial hopes and expectations?

_____

_____

11. In which two main ways has your experience as chief of police here not lived up to your initial hopes and expectations?

_____

_____

WOULD YOU BE WILLING TO TALK WITH US FURTHER ABOUT SOME OF THE ISSUES RAISED IN THIS BRIEF SURVEY? ___ YES ___ NO

BIBLIOGRAPHY

Auger, Donald et al. Crime and Control in Three Nishnawbe-Aski Nation Communities. Correctional Services, Ontario, 1991.

Bass, Jay. "Rural Policing: Patterns and Problems of Micro Departments", The Justice Professional, Vol. 9, 1995.

Benson, Garry. Developing Crime Prevention Strategies in Aboriginal Communities. Ottawa: Solicitor General of Canada, 1991.

Clairmont, Donald. "Community-based Policing: Implementation and Impact", Canadian Journal of Criminology, July-October, 1991.

Clark, Scott. The Mi'kmaq and Criminal Justice in Nova Scotia: A Research Study. Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution, Volume 3, 1989.

Clark, Scott. The Mi'kmaq and the Criminal Justice System in Nova Scotia. Halifax: Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution, 1988.

Community Legal Education Association of Manitoba. Submission to the Aboriginal Justice Inquiry. Winnipeg, 1989.

Depew, Robert. Native Policing in Canada: A Review of Current Issues. Ottawa: Solicitor General of Canada, 1986.

Depew, Robert. Aboriginal Policing: A Research Perspective. Ottawa: RCAP, 1993.

Dept. of Attorney General. Justice on Trial: Task Force On The Criminal Justice System and Its Impact On The Indian And Métis People of Alberta. Edmonton, Alberta, 1991.

Dept. of Attorney General. A Report for the Ontario Native Council on Justice. Toronto, Ontario, 1986.

Dept. of Indian and Northern Affairs. Indian Policing Policy Review. Ottawa, 1990.

Dept. of Justice. Aboriginal People and Justice Administration. Ottawa: Department of Justice, 1991.

First Nations Policing Coordinating Committee, Jan 25, 1996 (held at APD, Ottawa).

First Nations Policing Coordination Committee, May 29-30, 1997 (Ottawa).

First Nations and Contract Policing. Report Of The Committee On First Nations Police Training. Orillia: Ontario Provincial Police, 1992.

George Langner Consulting. Anishinabek Police Service: Evaluation Report. 1995.

Grant, Alan. The Osnaburgh/Windigo Tribal Council Justice. Toronto: Dept. of Attorney General, 1990.

Griffiths, Curt. "Policing Aboriginal Peoples: The Challenge of Change" in R. C. McLeod et al. (eds.), Police Powers in Canada. University of Toronto Press. 1994.

Griffiths, Curt and J. C. Yerbury. "Natives and Criminal Justice Policy", Canadian Journal of Criminology, Vol. 26, 1984.

Hamilton, A.C. and C. M. Sinclair. The Justice System and Aboriginal People: Report of

the Aboriginal Justice Inquiry Manitoba. Winnipeg: Queen's Printer, 1991.

Harding, Jim. "Policing and Aboriginal Justice", Canadian Journal of Criminology, Vol. 33, 1991.

Havemann, P. Law and Order for Canada's Indigenous People. Ottawa: Solicitor General, Canada, 1985.

Head, W. and D. Clairmont. Discrimination Against Blacks in Nova Scotia. Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution. Halifax: Queens Printer, 1989.

Head, Robert. Policing for Aboriginal Canadians: The RCMP Role. Ottawa: Royal Canadian Mounted Police, 1989.

Jackson, Michael. Locking Up Indians in Canada. Ottawa: Canadian Bar Association, 1988.

Jamieson, Beals, Lalonde and Associates. Evaluation of the First Nations Policing Policy and Program: Final Report, Volume 1. Ottawa: Solicitor General, 1995.

Jamieson, Beals, Lalonde and Associates. Evaluation of the First Nations Policing Policy and Program: Final Report, Volume 2. Ottawa: Solicitor General, 1995.

John Howard Society of Alberta. Toward A Separate Justice System for Aboriginal Peoples. 1992.

Kowalski, Melanie. Police Reported First Nations Crime Statistics. Canadian Centre for Justice Statistics, 1998.

KPMG Investigation and Security. Dakota-Ojibway Police Service: Evaluation. Ottawa: Aboriginal Policing Directorate, 1996.

Landau, T. A Model Protocol for Evaluations of First Nations Police Services. Ottawa: Aboriginal Policing Directorate, 1996.

Landau, T. "Policing and security in four remote aboriginal communities: a challenge to coercive models of police work", Canadian Journal of Criminology, January, 1996.

LaPrairie, Carol. Justice for the Cree: Communities, Crime and Order. Quebec: Cree Regional Authority, 1991.

LaPrairie, Carol et al. Justice for the Cree: Final Report. James Bay, Quebec: Cree Regional Authority, 1991.

Law Reform Commission of Canada. Aboriginal Peoples and Criminal Justice. Ottawa: Law Reform Commission, 1991.

Loree, Don. Policing Native Communities. Ottawa: Canadian Police College, 1985.

Murphy, C. Problem-Oriented Policing. Ottawa: Solicitor General of Canada, 1991.

Oakley, Robin. "Community and Race Relations Training for the Police", New Community, Volume 16, 1989.

Otway and Associates. Blood Tribe Police: Six Month Report, January 1996 - June 1996. Ottawa: Aboriginal Policing Directorate.

Proceedings of the Second Annual First Nations Police Governance Workshop, August 17-18, 1994. Ottawa: Solicitor General, 1995.

Rolf, C.H. Policing in Relation to the Blood Tribe. Alberta: 1991.

Royal Canadian Mounted Police. God's Lake Review. Ottawa: RCMP, 1986.

Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution. Commissioners Report: Findings and Recommendations. Halifax: Nova Scotia, Volume 1, 1989.

Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution,. Summary Report. Halifax: Queen's Printer, 1990.

Saunders, L. First Nations Police Governing Authorities: Operations and Procedures, A 'How To Manual. Ottawa: Solicitor General, 1995.

Sadik, T. "Native Policing in Canada: a Critical Inquiry" in Kayleen M. Hazlehurst (ed.), Perceptions of Justice: Issues in Indigenous and Community Empowerment. Brookfield VT: Avebury, 1995.

Skoog, D. et al. "Native Attitudes Towards the Police", Canadian Journal of Criminology, Volume 22, 1980.

Smith and Associates et al. Evaluation of the Arrangements Under The Six Nations Regional Policing Agreement: Technical Proposal. 1995.

Smith and Associates et al. Evaluation Of The Nishnawbe-Aski Police Service. 1996.

Smith and Associates et al. Evaluation Of The Ontario First Nations Policing Agreement. 1997.

Social Policy Research Associates.National Evaluation Overview Of Indian Policing.July1983.

Weistadt, R. et al. Crime and Policing in Rural and Small -Town America: An Overview of

the Issues. Washington D.C.: National Institute of Justice, 1995.

Whipple, J. L. et al. Profile of South Dakota Police Departments: 1991. Pierre, S.D.: South Dakota Statistical Analysis Centre, 1991.

Wood, Darryl. Turnover Among Alaska VPSOs: A Research Proposal. 1998.

Wood, Darryl and Curt Griffiths. "Strangers in a Strange Land: The Royal Canadian Mounted Police in the Eastern Arctic, NWT, Canada", paper presented at Academy of Criminal Justice Sciences, Albuquerque, 1998.

Wood, Darryl and Lawrence Trostle. "The Nonenforcement Role of Police in Western Alaska and the Eastern Canadian Arctic", Journal of Criminal Justice, Volume 25, 1997.

Rapport pour spécialistes

Série sur les services policiers autochtones

Solliciteur général Canada
Secrétariat du Ministère

Canada

D. Clairmont et C. J. Murphy

Atlantic Institute of Criminology

Université Dalhousie

Les services de police autoadministrés des Premières nations : Aperçu des problèmes d'organisation et de gestion

No. 2000-01

Les opinions exprimées dans ce document de travail sont celles des auteurs, au moment de la rédaction du rapport en 1998, et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère du Solliciteur général du Canada.

N° de cat. : JS42-89/2000
ISBN : 0-662-64877-3

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE ..... **v**

INTRODUCTION **1**
PREMIÈRE PHASE : LES AGENTS DE POLICE AUTOCHTONES 1
DEUXIÈME PHASE : LES PROBLÈMES DE GESTION ET D'ORGANISATION 4

LA STRUCTURE DES SERVICES DE POLICE AUTOADMINISTRÉS DES PREMIÈRES NATIONS **11**

MÉTHODOLOGIE **21**

LES POINTS DE VUE DES CHEFS DE POLICE **27**
INTRODUCTION 27
PROBLÈMES D'ORGANISATION DES SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS 29
PROBLÈMES DE GESTION 36
QUESTIONS RELATIVES AUX RESSOURCES DES SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS 41
QUESTIONS COMMUNAUTAIRES ET POLITIQUES 47
LE CARACTÈRE PARTICULIER DES SERVICES DE POLICE AUTOCHTONES 52
ORIENTATIONS FUTURES 57

L'AVENIR DES SERVICES DE POLICE AUTOCHTONES : LEADERSHIP **61**

CHEFS DE POLICE NON AUTOCHTONES **71**

ANALYSES ET DISCUSSION **79**
PRINCIPAUX THÈMES DANS LES RÉSULTATS DE RECHERCHE 79
« SERVICES VOUÉS À L'ÉCHEC ET VULNÉRABILITÉ » 79
« LES SERVICES DE POLICE NE SONT PAS UN PROJET DE CRÉATION D'EMPLOI » 83
« NOUS SEMBLONS ÊTRE LES SEULS À NOUS PRÉOCCUPER DES PROBLÈMES QUI EXISTENT DANS LA COLLECTIVITÉ » 85
« LES SERVICES DE POLICE AUTOCHTONES SONT DIFFÉRENTS DES SERVICES DE POLICE DES PETITES VILLES » 87
« LES SERVICES DE POLICE AUTOCHTONES ET LA POLITIQUE SONT INSÉPARABLES » 90

SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS : REGARD VERS L'AVENIR **93**
SITUATION ACTUELLE DES SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS 93
« LES SERVICES DE POLICE AUTOCHTONES ET LA POLITIQUE SONT
ORIENTATIONS FUTURES DES SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS 97

ANNEXES **101**

ANNEXE A - LETTRE AUX CHEFS DE POLICE **102**
ANNEXE B – SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS – SONDAGE AUPRÈS DES DIRECTEURS **108**
BIBLIOGRAPHIE **119**

LISTE DES GRAPHIQUES ET TABLEAUX

Graphique 1: La police des autochtones au Canada – Une chronologie 19

Tableau 1: Services de police autochtones autonomes, 1997 : Sources d'information 23

Tableau 2 : Évaluation que font les chefs de police de l'organisation de leurs services.....31

Tableau 3 : L'opinion des chefs de police sur les réalités susceptibles de compliquer le travail de leur service 34

Tableau 4 : Évaluation que font les chefs de police de leurs problèmes de gestion.....37

Tableau 5 : Évaluation que font les chefs de police de leur propre style de gestion 39

Tableau 6 : Évaluation que font les chefs de police du niveau des ressources au sein de leur service.....42

Tableau 7 : Évaluation que font les chefs de police des facteurs qui expliquent leurs besoins en ressources.....43

Tableau 8 : Évaluation que font les chefs de police des stratégies possibles en matières de ressources 46

Tableau 9 : Évaluation que font les chefs de police des lacunes des partenariats communautaires.....49

Tableau 10 : Évaluation que font les chefs de police du caractère particulier des exigences des services de police autochtones 56

Tableau 11 : Évaluation que font les chefs de police du caractère distinctif des services de police autochtones 56

SOMMAIRE

Le présent rapport décrit dans leurs grandes lignes les problèmes d'organisation et de gestion des services de police autoadministrés des Premières nations. Il est en quelque sorte la deuxième partie, complémentaire à la première, d'un rapport antérieur signé par les mêmes auteurs, dans lequel étaient analysés les résultats d'une enquête exhaustive auprès d'un vaste échantillon représentatif des agents autochtones de première ligne qui assurent le maintien de l'ordre dans les collectivités autochtones du Canada. L'introduction décrit les principales questions de principe que posent les services de police autoadministrés des Premières nations ainsi que les grands objectifs du projet. Les principales préoccupations cernées sont celles qui touchent la structure et les problèmes organisationnels, la diversité des styles de gestion, les difficultés particulières et les réalisations des dirigeants des Premières nations, les besoins, le caractère adéquat des ressources affectées aux services de police des Premières nations de même que les stratégies relatives à ces ressources, les attentes des collectivités, leurs demandes, leurs problèmes et leur participation aux services de police des Premières nations, le droit de regard des Premières Nations et le contexte politique, ainsi que les caractéristiques particulières des services de police des Premières nations. Les méthodes employées dans cette deuxième phase de l'étude comprennent entre autres une enquête, à modeste échelle, auprès des gestionnaires de services de police des Premières nations, des visites sur place, une révision des dossiers de vérification et d'évaluation disponibles, ainsi que l'examen des données fournies par les gestionnaires lors de l'enquête de 1995 auprès des agents de police des Premières nations.

Les auteurs du présent rapport discutent tout d'abord de l'évolution de la structure générale des services de police autoadministrés des Premières nations au Canada. Ils indiquent le nombre, la taille et les caractéristiques organisationnelles de ces services dans toutes les régions du pays, et mettent en lumière des questions centrales telles que l'autonomie et la régionalisation. La chronologie des principaux événements et de l'évolution des politiques sur les services de police des Premières nations depuis 1960 est également retracée. Les données ayant servi à préparer le présent rapport sont analysées en relation avec

cette vue d'ensemble, et les auteurs se risquent à conclure qu'elles sont suffisantes pour s'engager dans un processus de généralisation en ce qui concerne les organisations et les institutions des Premières nations.

La plus grande partie du rapport est consacrée à l'analyse des opinions émises par des gestionnaires de services de police des Premières nations sur les préoccupations décrites ci-dessus. L'examen des résultats de l'enquête et d'autres données permet d'établir le degré d'accord ou de divergence entre ces gestionnaires qui sont, rappelons-le, les figures centrales des services de police des Premières nations. Des tableaux présentent les résultats de l'enquête de manière succincte. Les chapitres contiennent une analyse plus approfondie des points de vue de deux sous-groupes spéciaux de gestionnaires de services de police des Premières nations. Le premier sous-groupe se compose de gestionnaires autochtones et le second de chefs de police non autochtones des services de police des Premières nations. On s'entend généralement pour dire que les services de police autochtones ou des Premières nations sont uniques en leur genre, qu'ils se réclament de principes différents et sont confrontés à des réalités autres que celles auxquelles font face les services de police de taille comparable des collectivités non autochtones. On reconnaît également que les besoins en ressources des services de police des Premières nations sont considérables et que le financement disponible ne satisfait pas à ces besoins. D'autre part, les gestionnaires de services de police des Premières nations ne sont pas tous du même avis sur plusieurs questions, notamment sur la dimension politique des services de police des Premières nations, sur les orientations communautaires et sur les problèmes de personnel; ces divergences sont constatées surtout entre gestionnaires autochtones et gestionnaires non autochtones. À souligner cependant que la plupart des gestionnaires de services de police des Premières nations reconnaissent que le niveau des ressources autres que les ressources humaines est à la hausse, sont en mesure de cerner des «pratiques exemplaires » dans leurs activités de gestion, et laissent entendre que, même s'il reste encore beaucoup à faire, un travail considérable a déjà été accompli.

Les conceptions qu'ont du maintien de l'ordre la majorité des gestionnaires de services de police des Premières nations sont exprimées avec plus ou moins de conviction et peuvent être réduites aux cinq grandes affirmations suivantes, qui constituent autant de thèmes : « nos services sont voués à l'échec », «les services de police ne sont pas un projet de création d'emplois », «nous semblons être les seuls à nous préoccuper des problèmes qui existent dans la collectivité », «les services de police autochtones sont différents des services de police des petites villes » et «les services de police autochtones et la politique sont inséparables ». Chaque affirmation est examinée à la lumière des revendications, des réductions de types et des détails avancés par les dirigeants de la police dans leurs réponses aux questionnaires d'enquête, lors des entrevues réalisées sur place et dans certains autres documents. De plus, les auteurs analysent les différentes affirmations et les rattachent à d'autres aspects des services de police autochtones de notre époque.

Le rapport se termine sur une vue d'ensemble des questions stratégiques, qui fait ressortir plus particulièrement la nécessité de revoir la Politique sur la police des Premières nations et d'amener le gouvernement et les Premières nations à discuter ensemble de leurs visions des services de police des Premières nations, maintenant que le processus d'indigénisation est terminé et que l'infrastructure de la police est en place. Les données réunies indiquent que les gestionnaires de services de police et les dirigeants politiques actuels des Premières nations ont défini de façon très semblable le point faible de leurs services de police. Leur raisonnement est le suivant : en grande partie parce que les ressources en personnel sont insuffisantes, la police est incapable d'offrir des services communautaires qui soient axés sur la résolution des problèmes, mais tiennent également compte des différences culturelles. Selon les auteurs du présent rapport, pour corriger cette lacune, il faut, d'une part, que le gouvernement s'engage à faciliter la réalisation des objectifs de la Politique sur la police des Premières nations, même si ces objectifs sont difficiles à atteindre, et, d'autre part, que les dirigeants politiques autochtones évaluent de façon réaliste les concessions mutuelles quant au style de police qu'ils préfèrent. Ils proposent également un modèle de services de police autochtones qui pourrait aider à orienter le débat politique. Le modèle proposé en est un à deux voies : les services de police autochtones s'efforceraient

d'offrir de bons services traditionnels de base, de première intervention, auxquels viendraient s'ajouter des services davantage axés sur le maintien de la paix. Les annexes du rapport présentent et documentent les instruments utilisés pour réaliser l'étude.

INTRODUCTION

Le présent rapport traite de la deuxième phase de notre étude sur les services de police dans les collectivités des Premières nations contemporaines au Canada. En 1994 et 1995, une vaste enquête a été menée auprès de 430 agents de police de ces collectivités, sous l'égide de la Direction générale de la police des Autochtones (DGPA), Solliciteur général Canada. L'enquête par courrier-réponse a permis de réunir des renseignements de base fournis par un vaste échantillon, représentatif (430 sur 806), d'agents locaux rattachés à cinq organisations policières, à savoir la Gendarmerie royale du Canada (GRC), les Services de police autoadministrés des Premières nations, les services de police affiliés à la Police provinciale de l'Ontario, les services de police affiliés à la Sûreté du Québec (SQ) et le système des agents de police de bande. La seconde phase de l'étude prend appui sur les constatations de l'enquête et s'intéresse plus particulièrement aux problèmes de développement organisationnel et de renforcement institutionnel des services de police autoadministrés.

PREMIÈRE PHASE : LES AGENTS DE POLICE AUTOCHTONES

L'enquête auprès des agents chargés du maintien de l'ordre dans les collectivités autochtones du Canada a permis d'obtenir une description et une évaluation détaillée des valeurs, des attitudes et des comportements de la police locale. Elle a confirmé l'indigénisation marquée qui s'est produite dans les années 1990 tant chez les agents locaux qu'au niveau organisationnel. Avant 1991, il y avait peu d'agents de police autochtones attitrés dans les collectivités autochtones du Canada; en 1995, la majorité des agents de police en fonction dans ces collectivités étaient d'origine autochtone et avaient été élevés dans la tradition autochtone. Pendant cette même période, les commissions et les services de police contrôlés par des Autochtones sont devenus choses plus courantes au Canada. L'enquête a montré que les employés de la police des Premières nations, dans les collectivités autochtones, soutenaient la comparaison avec leurs homologues d'ailleurs au Canada, sur les plans de l'éducation, de la formation, de la philosophie policière, de

l'évaluation du travail policier, de l'évaluation de leur organisation policière, du temps consacré aux diverses fonctions policières, de la satisfaction au travail et des principaux facteurs de stress. Ils présentaient toutefois des différences sur les plans de l'âge et de l'expérience (moindre dans les deux cas), affichaient une préférence marquée pour les services de police communautaires et affirmaient être confrontés à des situations spéciales; ces situations étaient décrites ainsi : les pressions « politiques », le risque d'incompatibilité entre les préoccupations autochtones et les directives et orientations du système de justice et, pour certains agents, les problèmes de démarrage des nouvelles organisations. Curieusement, les différences étaient significatives entre les agents autochtones faisant partie de la GRC et ceux employés dans les services de police autoadministrés en ce qui concerne l'accréditation, la formation des recrues, les valeurs et les attitudes, la satisfaction au travail et le moral, ainsi que la description fournie du comportement actuel de la police.

L'enquête auprès des agents a permis de cerner un certain nombre de problématiques. Elle a notamment révélé que les agents tenaient beaucoup à ce que les services de police soient à la fois communautaires et professionnels (c'est-à-dire axés sur la réduction de la criminalité), et que la politique de développement des services de police des Premières nations devait par conséquent refléter les objectifs de cette double orientation. Ces philosophies policières ont à leur tour des répercussions sur la satisfaction et l'insatisfaction professionnelles. Pour réduire l'insatisfaction au travail, il faut, croit-on, se préoccuper de la qualité de la formation de base et du niveau d'instruction des recrues, et affecter des ressources suffisantes aux services de police (notamment en établissant des liens de collaboration avec d'autres services de police). En revanche, pour améliorer la satisfaction professionnelle des agents, il faut, comme l'ont montré les analyses de corrélation et de régression, offrir des cours d'initiation aux nouvelles stratégies policières (p. ex., la résolution de problèmes) et mettre en place un système d'organisation et de gestion favorisant l'instauration de services de police communautaires.

Dans tous les systèmes policiers, les agents des Premières nations estiment que le

style de services de police qu'ils offrent est différent de celui qui existe dans les collectivités non autochtones. Ils se plaignent cependant souvent de ne pas avoir la possibilité d'exercer leurs fonctions comme ils le voudraient, et comme il le faudrait, en milieu autochtone (parce que les attentes des résidants sont considérables, parce que les organismes de services sociaux et les organismes bénévoles ne sont pas assez efficaces et parce que les collectivités sont aux prises avec de graves problèmes de société). Ils reconnaissent leur vulnérabilité face aux pressions politiques et face aux problèmes habituellement rencontrés lorsqu'ils doivent assurer le maintien de l'ordre dans une petite collectivité qui est la leur et où les liens de famille ont une grande importance. À cet égard, des différences significatives sont observées entre les différentes organisations policières : seulement 15 % des agents autochtones de la GRC travaillent dans leur collectivité d'origine comparativement à 70 % des agents à l'emploi des services de police autoadministrés. Chose intéressante, les analyses statistiques n'ont pas révélé de relation étroite entre le fait d'être policier dans sa collectivité d'origine et un ensemble de variables telles que les niveaux de stress, la satisfaction professionnelle et la façon de percevoir les questions touchant les rapports des policiers avec la collectivité. Le caractère adéquat de l'organisation (p. ex., les possibilités d'avancement, les programmes d'aide aux employés) ainsi que le renforcement institutionnel (p. ex., l'importance de mettre en place des commissions de police efficaces) préoccupent les agents, surtout ceux qui font partie des services autonomes.

Les collectivités autochtones peuvent manifestement compter sur les services d'un nombre croissant de policiers autochtones compétents et motivés. De plus, les organisations policières de longue date (p. ex., la GRC, la Police provinciale de l'Ontario, la Sûreté du Québec) sont de plus en plus sensibles aux préoccupations autochtones; les services de police autoadministrés des Premières nations, le secteur en croissance de la police autochtone, se sont dotés d'une organisation nationale, et toutes les organisations sont maintenant constituées en réseaux complexes d'entraide et de collaboration. Les services autonomes bénéficient également d'un appui important qui leur est accordé de différentes façons et à différents paliers (p. ex., les commissions de police, les chefs de police, etc.) par la Direction générale de la police des Autochtones, de Solliciteur général Canada.

DEUXIÈME PHASE : LES PROBLÈMES DE GESTION ET D'ORGANISATION

Tel que déjà mentionné, la deuxième phase de l'étude portait principalement sur le développement organisationnel et le renforcement institutionnel des services de police contrôlés par les Autochtones, c'est-à-dire les services de police autoadministrés des Premières nations. C'est le secteur en croissance de la police autochtone et, si l'on en juge d'après la politique gouvernementale et les aspirations des Premières nations, les tendances actuelles permettent sans doute de présager de l'avenir des services de police dirigés par les Autochtones, aussi bien sur le plan organisationnel (p. ex., des services autonomes) que sur le plan culturel (p. ex., le style et la philosophie des services). La première phase de l'étude, qui comportait un examen des écrits théoriques sur le sujet et des politiques existantes, de même que des échanges avec le personnel de la Direction générale de la police des Autochtones, plusieurs chefs des Premières nations et les dirigeants de l'Association des chefs de police des Premières nations (ACPPN), a permis de dégager certains des thèmes principaux méritant d'être étudiés. Ces thèmes comprenaient notamment les suivants :

a) Comprendre ce que les services de police des Premières nations ont de spécial ou d'unique en ce qui a trait aux caractéristiques organisationnelles, au contexte social et communautaire, aux besoins en ressources, aux besoins en matière de formation, aux impératifs de gestion et aux styles de police.
b) Recueillir les opinions et les conceptions des chefs des services de police des Premières nations en ce qui concerne les défis à relever en tant que gestionnaires, la philosophie des services, les orientations stratégiques et la collaboration avec les autorités locales et les services de police de l'extérieur.
c) Évaluer les expériences qu'ont vécues les gestionnaires de services de police des Premières nations, dans le cadre de leurs fonctions de gestionnaires, les « pratiques exemplaires » et les « leçons » qu'ils ont eux-mêmes dégagées en effectuant des changements organisationnels, en gérant leurs ressources ou en s'efforçant de composer avec le contexte politique dans lequel s'inscrivent

présentement les services de police autochtones du Canada.

d) Réunir, au niveau organisationnel, des renseignements comparables à ceux que la première phase de l'enquête avait permis d'obtenir sur les valeurs, les attitudes et le comportement des agents de police. Cette démarche consiste notamment à se procurer des données sur les caractéristiques de l'organisation, sur le niveau et l'ampleur des crimes et des problèmes sociaux auxquels la police est confrontée, et ainsi de suite.

Les recherches préliminaires ont indiqué que la majorité des agents de police des Premières nations, qu'ils soient gestionnaires ou patrouilleurs, pensent que, dans les collectivités autochtones, les services de police sont uniques. Certains indicateurs simples du comportement, tels que le temps consacré à diverses fonctions policières, n'ont fait ressortir aucune différence évidente entre les services de police autochtones et non autochtones; cependant, une construction socioculturelle répandue veut que la police des Premières nations ait un mandat plus large (qui va bien au-delà de l'exercice des pouvoirs de police), un style plus décontracté, et une conception plus globale de la sécurité publique et de la santé des collectivités, dans laquelle le maintien de l'ordre n'est qu'un aspect et perçu simplement comme un moyen. Certaines personnes reconnaissent le caractère unique des services de police autochtones et attribuent celui-ci aux conditions de travail spéciales des policiers autochtones et au milieu de travail dans lequel ils exercent leurs fonctions plutôt qu'à un style de police différent. Ce qui est évoqué ici, ce sont les niveaux élevés de stress et de roulement chez les agents de police, la difficulté d'être policier dans sa propre collectivité, où les liens familiaux et la dépendance sont importants, ainsi que des facteurs sociaux et environnementaux tels qu'un taux de chômage élevé et une forte incidence de violence personnelle et de désorganisation sociale. Même si certains des aspects mentionnés comme étant constitutifs du caractère unique des services de police autochtones se retrouvent en fait dans un grand nombre de petites villes et de régions rurales de la société non autochtone, il semble bien que les traditions culturelles, et surtout le colonialisme, aient créé une situation bien spéciale au sein de la société autochtone. En outre, comme c'est le cas pour toutes les constructions socioculturelles, la conceptualisation de ce caractère unique

reflète un aspect conservateur et une sorte de « morale officielle », en ce sens qu'elle est peut-être tout autant l'expression d'une préférence et d'un mythe (celui de la mobilisation) qu'une réalité pragmatique. De nombreux services de police des Premières nations, du moins en apparence, ont des activités policières très traditionnelles dans lesquelles les programmes de prévention de la criminalité ou les consultations périodiques avec la collectivité occupent peu de place, et de nombreux agents de police, tout comme leurs collègues non autochtones d'ailleurs, insistent tout particulièrement sur la satisfaction qu'ils ont à faire respecter la loi et à lutter contre le crime dans le cadre de leurs fonctions. Selon les vérifications et évaluations effectuées, les chefs de bande des Premières nations ont souvent des divergences de vues avec les chefs de police en ce qui concerne la mesure dans laquelle les services de police offerts tiennent compte des réalités culturelles des Autochtones.

Que le contexte politique et institutionnel des services de police des Premières nations soit différent de celui de leurs homologues non autochtones ne fait aucune doute. Comme en témoignent les déclarations et politiques des dirigeants du gouvernement, et celles des chefs autochtones nationaux et locaux, les services de police des Premières nations font partie intégrante du processus d'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. À ce titre, ils sont indissociables des revendications d'ordre juridictionnel et des épreuves de force des gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones, d'une complexité manifeste. Les administrateurs des services de police des Premières nations doivent peut-être se montrer plus attentifs aux problèmes politiques que ceux des services de police des petites villes et, tout au moins symboliquement, au respect des règlements locaux. La sensibilité à ces dimensions politiques plus larges peut se traduire par la nécessité d'adhérer — ou du moins d'être confrontés — à des conceptions de la police très différentes de celles acceptées dans la société en général, qu'il s'agisse de l'opportunité de reconnaître aux dirigeants politiques un droit de regard direct sur les services de police (par opposition au concept d'une commission de police « neutre » qui fait office d'arbitre), de reconnaître la priorité des droits collectifs sur les droits individuels (p. ex., les fouilles policières agressives, l'arrestation sans accusation, etc.) ou de se montrer sélectif dans l'application des lois provinciales, voire de certaines dispositions du *Code criminel* (p. ex., percevoir la contrebande et le trafic illicite

d'alcool comme faisant partie du commerce autochtone légitime), ce qui revient à affirmer la validité en droit de « sujets contestés ».

Dans leurs déclarations et documents de politique, les dirigeants de la police des Premières nations insistent tout particulièrement sur les styles de gestion, sur les besoins en formation et sur les compétences recherchées. Tous réclament davantage de formation pour les gestionnaires et superviseurs policiers et surtout une meilleure adaptation des programmes existants (p. ex., les cours destinés aux cadres supérieurs, les services de police axés sur les problèmes) aux réalités des services de police des Premières nations, ou même la création d'un institut autochtone distinct de formation et de gestion. En plus de reconnaître les besoins de formation en gestion (p. ex., l'élaboration du budget, la programmation, l'établissement des priorités) des dirigeants des petits services de police, l'on admet généralement, surtout chez les dirigeants autochtones, que la nature particulière des services de police autochtones et le contexte politique spécial dans lequel ils se situent signifient que les gestionnaires de services de police des Premières nations doivent posséder des compétences de deux ordres. Ils doivent d'une part être sensibilisés aux traditions culturelles, revitalisées ou réinventées (p. ex., le maintien de la paix, le ressourcement global), et intégrer celles-ci dans les services de police; d'autre part, ils doivent être capables de composer avec les ambiguïtés juridictionnelles et les conflits de valeurs (p. ex., la collaboration, la négociation et la médiation). En ce qui concerne ceux-ci, le chef de police autochtone peut être appelé à jouer le rôle d'un agent clé de socialisation, tant vis-à-vis les chefs de bandes que vis-à-vis les autorités policières de l'extérieur.

Il existe bien sûr des différences importantes, sur le plan organisationnel, entre les divers services de police autoadministrés. Ces petits services (dont certains sont des micro-organisations comptant à peine une poignée de membres) sont peu nombreux à exercer une réelle et entière autonomie car ils sont périodiquement scrutés à la loupe par les autorités fédérales et provinciales qui les financent pour ainsi dire à 100 % en vertu d'accords à court terme; de plus, pour leurs activités opérationnelles, tous les services des Premières nations

dépendent dans une large mesure de la collaboration avec de grandes organisations policières non autochtones de l'extérieur (p. ex., les services d'identité judiciaire, les services d'enquête sur les crimes graves, etc.). Ces contingences organisationnelles (le degré d'autonomie) rendent la tâche encore plus difficile aux gestionnaires de services de police des Premières nations. À titre d'organisations, les services de police des Premières nations présentent des différences importantes qui tiennent à leur taille, à leur degré d'isolement géographique, au type et au niveau de criminalité auxquels ils sont confrontés, à l'infrastructure institutionnelle et communautaire, et à leur jeune âge. Peut-être plus important encore, les services de police des Premières nations diffèrent quant au nombre de bandes qu'ils desservent et au nombre de cultures tribales auxquelles ils doivent s'adapter. L'éventail est large, allant de services possédant un emplacement unique, desservant une seule bande et placés sous l'autorité d'un seul conseil tribal aux services régionaux responsables de plusieurs bandes et collectivités et tenus de s'adapter à différentes cultures tribales. Sur le plan organisationnel, l'obligation de desservir plusieurs bandes peut poser un défi de taille étant donné que les ministères du gouvernement fédéral considèrent chaque bande comme une Première nation très autonome, même si la notion d'autonomie est souvent ambiguë.

Lorsqu'il est question des services de police des Premières nations, la question des ressources financières est sans doute la plus controversée. D'ordinaire, les dirigeants politiques et les gestionnaires de services de police soutiennent que les ressources mises à leur disposition par l'un ou l'autre niveau de gouvernement, ou par les deux, sont insuffisantes. Le budget de la police provient généralement entièrement de ces sources même si quelques bandes sont en mesure de compléter les fonds gouvernementaux par des ressources indépendantes (redevances pétrolières, revenus de placement); des indices permettent d'ailleurs de penser que cela pourra arriver plus souvent lorsque les bandes connaîtront une certaine croissance économique. On soutient généralement que les coûts de démarrage et d'autogestion des services de police ont été sous-estimés par les gouvernements bailleurs de fonds et que les situations des collectivités (p. ex., la demande élevée de services, l'effet destructif de la colonisation sur la solidarité communautaire et le communautarisme et le très grand nombre de crimes graves qui génèrent beaucoup de stress et drainent les

ressources) n'ont pas été suffisamment prises en compte dans le plan de financement. De leur côté, les gouvernements affirment habituellement que les ressources mises à la disposition des services de police des Premières nations sont comparables, voire supérieures, à celles accordées à des collectivités non autochtones de taille semblable, mais qu'elles sont mal utilisées. Outre les arguments précis du débat sur la comparabilité, deux grandes questions de principe semblent être en jeu. D'une part, étant donné que les fonds proviennent de l'extérieur et ne font pas partie des autres enveloppes budgétaires des bandes, les chefs de bandes et les chefs de police des Premières nations ne ressentent pas la nécessité de se prononcer sur des questions de fond et se contentent de déplorer l'insuffisance des ressources. Le fait de se concentrer sur la recherche de financement supplémentaire leur évite de s'interroger sur l'ordre de priorité et sur les autres façons d'utiliser les ressources existantes. Par ailleurs, puisque la Politique sur la police des Premières nations du gouvernement fédéral affirme l'importance de mettre sur pied des services de police capables de tenir compte des réalités culturelles définies par les peuples autochtones eux-mêmes, il est permis de se demander si les gouvernements sont prêts à élaborer des budgets permettant d'atteindre cet objectif. Le gouvernement fédéral a beaucoup insisté sur la nécessité de conclure des accords tripartites et de créer des institutions de qualité professionnelle comparable (p. ex., les commissions de police, la formation), mais il reste à voir s'il entend continuer de soutenir financièrement la création et l'amélioration d'une police autochtone distincte.

La collaboration avec les services de police non autochtones et provinciaux, et peut-être aussi avec les autres organisations policières des Premières nations, apparaît essentielle si l'on veut mettre sur pied des services de police autochtones capables de se conformer aux normes élevées fixées dans les lois provinciales sur la police, peu importe les normes supplémentaires inhérentes à une police culturellement distincte. Les protocoles officiels, de même que la collaboration et le soutien informels, jouent un rôle crucial. Il est manifestement important d'évaluer comment les parties perçoivent les faits nouveaux à cet égard et quelles questions de principe, quelles stratégies et quelles ressources leur semblent essentielles.

Cette deuxième phase de l'étude, qui met en évidence les problèmes d'ordre organisationnel et institutionnel, facilite l'examen et l'évaluation des thèmes et des enjeux décrits ci-dessus. Par exemple, l'instrument de l'enquête, qui visait les gestionnaires de services de police et comportait à la fois des questions ouvertes et fermées, a permis de recueillir des renseignements sur la structure et les défis de l'organisation, le style de gestion, les difficultés et réalisations spéciales, les besoins, le bien-fondé des stratégies en matière de ressources, la surveillance communautaire, les préoccupations politiques et les caractéristiques particulières des services de police des Premières nations.

LA STRUCTURE DES SERVICES DE POLICE AUTOADMINISTRÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Il y aurait aujourd'hui, au Canada, quelque 600 bandes dispersées dans différentes régions du pays et chacune ne compterait en moyenne que 800 membres environ[1]. Ces chiffres rendent extrêmement difficile la mise en place de services de police très autonomes et très respectueux des réalités culturelles, capables d'être à la fois efficients, efficaces et équitables. Dans un tel contexte, la collaboration avec d'autres bandes ou d'autres Premières nations, ainsi qu'avec les services de police provinciaux et municipaux environnants, apparaît absolument essentielle. Ailleurs au Canada, il y a eu, et continue d'avoir, une tendance au regroupement et à la régionalisation tellement marquée que les services de police, même ceux de taille imposante, craignent, à juste titre, de perdre leur autonomie. Certes, un service de police non autochtone comptant moins de 50 agents apparaîtrait voué à disparaître, comme les dinosaures, dans des provinces telles que l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, à moins de réussir à établir des collaborations importantes avec d'autres services de police de façon à pouvoir respecter des normes provinciales de plus en plus contraignantes. Présentement, au Canada, deux services de police autoadministrés des Premières nations comptent plus de 50 membres (le Service de police Nishnawbe-Aski et le Service de police d'Anishinabek, en Ontario) et deux autres seulement comptent plus de 25 membres. Comme on le verra plus loin, presque tous les services de police autoadministrés des Premières nations ont signé avec leur organisation policière homologue au palier provincial (c'est-à-dire la Gendarmerie royale du Canada, la Police provinciale de l'Ontario et la Sûreté du Québec) des protocoles en vertu desquels ils ont accès à des services de soutien ainsi qu'à des services et ressources spéciaux en matière de maintien de l'ordre. Ces relations fondées sur des protocoles sont parfois mal délimitées et mal interprétées dans la pratique et ne vont pas sans créer des frictions et des tensions, même si les services de

---

[1] Il y a un léger manque d'homogénéité entre les données officielles du gouvernement et les rapports des gestionnaires de services de police en ce qui a trait au nombre de bandes et d'agents dans certaines zones de responsabilité. Ici, les auteurs ont utilisé les chiffres cités dans les dossiers de la DGPA.

soutien opérationnel et administratif fournis sont ceux habituellement offerts aux services de police de plus petite taille (p. ex., les services d'enquête sur les crimes graves, les services d'identité judiciaire, les services d'information et les services spécialisés).

La régionalisation, à titre de principe d'organisation des services de police autochtones, s'est développée lentement, mais de façon constante, depuis l'annonce de la nouvelle politique du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes en 1991. Dans les Maritimes, les quatre bandes ou Premières nations, toutes micmacs, qui possèdent un service de police relativement autonome, sont affiliées au service de police tribal unama'ki. Des bandes de Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard ont retenu les services de la GRC dans le cadre d'accords tripartites en matière de police (appelés ententes communautaires tripartites), tandis que d'autres bandes de ces provinces, et presque toutes les bandes du Nouveau-Brunswick, bénéficient de services de police en vertu d'ententes cadres fédérales-provinciales. Contrairement à la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick dispose encore d'un important réseau d'agents de bande dont l'autorité policière, la formation et les ressources sont très limitées. Dans toute la région atlantique, la GRC, qui tient lieu de police provinciale, fournit tout au moins aux collectivités des Premières nations les services de police exigeant l'emploi de techniques évoluées (p. ex., le groupe d'intervention spéciale, les services d'identité judiciaire) et mène elle-même les enquêtes sur la plupart des crimes graves.

Il existe, au Québec, 14 collectivités inuites et 42 collectivités des Premières nations (39 bandes officiellement reconnues)[1]. Dans le Nord, on a procédé à une certaine régionalisation selon le groupe culturel chez les Cris de la Baie James (neuf collectivités) et chez les Inuits (14 collectivités), mais il reste beaucoup de travail à faire pour que le service

---

1 Il y a un léger manque d'homogénéité entre les données officielles du gouvernement et les rapports des gestionnaires de services de police en ce qui a trait au nombre de bandes et d'agents dans certaines zones de responsabilité. Ici, les auteurs ont utilisé les chiffres cités dans les dossiers de la DGPA.

de police régional devienne raisonnablement autonome. À titre d'exemple, le service de police de Katimavik, qui dessert les collectivités inuites, est essentiellement une structure de coordination qui compte beaucoup sur la police provinciale pour faire respecter les lois. On peut difficilement affirmer que le service est dirigé par les Inuits et, pour le moment, les agents locaux s'apparentent davantage à des agents de bande; le chef du service de police de Katimavik a d'ailleurs fait remarquer que ses agents n'étaient pas armés. La tendance est tout de même non équivoque et, à la conférence nationale de 1998 sur la justice autochtone, un juge émérite de la région du Nunavik a fait observer que la Sûreté du Québec cessait progressivement d'assurer le maintien de l'ordre dans les collectivités inuites et qu'il y avait de plus en plus d'agents Inuits qui préparaient les dossiers du ministère public et se présentaient à la cour criminelle. Les services de police autoadministrés des trois Premières nations mohawks du sud-ouest de la province de Québec, à savoir celles d'Akwesasne, de Kanesatake et de Kahnawake, ont paraît-il discuté de leurs préoccupations communes, notamment de la possibilité de former ensemble un groupe d'intervention spéciale, et de la façon d'intégrer les traditions mohawks dans les pratiques policières, mais les services, quoique de taille modeste (un peu plus de 20 membres), sont tout à fait indépendants les uns des autres. Après une longue période d'hésitation sur leur statut, les gardiens de la paix de Kahnawake et de Kanesatake ont été reconnus sans restrictions comme services de police dans les accords tripartites (gouvernement fédéral, gouvernement provincial et Première nation). Dans le nord-ouest du Québec, les neuf collectivités des Premières nations algonquines possèdent des services de police indépendants (tous comptent moins de dix membres chacun), mais elles ont établi des liens de collaboration entre elles; ainsi, un chef de police d'une Première nation algonquine joue également le rôle de conseiller et de superviseur auprès d'un autre service de police algonquin de la région. Ailleurs au Québec, les Services policiers amérindiens assurent le maintien de l'ordre dans une douzaine de Premières nations officiellement classées par la Direction générale de la police des Autochtones parmi celles qui possèdent des services de police autoadministrés; la plupart de ces bandes sont des bandes montagnaises, mais il y aussi d'autres groupes culturels tels que des Micmacs, des Abénaquis et des Attikanieks. Au Québec, outre les services énumérés ci-dessus, il existe une poignée de micro-organisations policières (moins de six ou sept

membres), officiellement reconnues « autonomes », même si, dans la pratique, elles ne disposent que d'une autonomie modeste en ce qui a trait au maintien de l'ordre.

L'Ontario, où il existe 126 bandes[1], est la province qui compte le plus grand nombre de collectivités des Premières nations. Certaines d'entre elles, notamment les Premières nations Nishnawbe-Aski et Anishinabek, possèdent des services de police régionaux relativement autonomes. Le service de police de la première prévoit employer ultérieurement une centaine d'agents qui desserviront 49 bandes cries et ojibwas comptant une population totale de 30 000 personnes réparties sur un territoire aussi vaste que la France; actuellement, ce service de police possède 90 agents desservant 44 collectivités. Le service de police de la seconde, la Première nation Anishinabek, qui a connu une expansion récente, assure le maintien de l'ordre dans 18 Premières nations avec 58 policiers. L'entente des United Chiefs and Councils of Manitoulin permet d'offrir un service régional à douze Premières nations qui vivent au sud-ouest du centre de l'Ontario. Il existe également des micro-services autonomes (p. ex., ceux de Lac Seul et de Wikwemikong) et des services autonomes de taille modeste (p. ex., ceux des Six Nations) de même que de nombreuses Premières nations qui bénéficient de services de maintien de l'ordre « améliorés » (l'amélioration découle habituellement de l'ajout d'un agent local choisi par la bande), sous la direction de la police provinciale. L'Ontario possède plusieurs des services de police les mieux gérés, dirigés par des Autochtones, au Canada (p. ex., ceux des Six Nations, d'Akwesasne et d'Anishinabek).

Dans l'Ouest canadien, il existe trois petits services régionaux autochtones qui sont autonomes : le service de police de Stl'atl'imx en Colombie-Britannique (qui dessert dix bandes ou Premières nations avec moins de dix policiers sans compter le chef de police), le service de police de Dakota-Ojibway, au Manitoba, (six Premières nations et une vingtaine d'agents), et le service de police régional du Petit lac des Esclaves, en Alberta, qui assure le maintien de l'ordre dans huit Premières nations avec 12 policiers. Outre ces trois services,

---

1 Il y a un léger manque d'homogénéité entre les données officielles du gouvernement et les rapports des gestionnaires de services de police en ce qui a trait au nombre de bandes et d'agents dans certaines zones de responsabilité. Ici, les auteurs ont utilisé les chiffres cités dans les dossiers de la DGPA.

les autres services de police autochtones reconnus autonomes desservent une seule bande; le plus important est celui de Blood avec une vingtaine de membres qui desservent la réserve dont le territoire est le plus étendu au Canada, soit 50 milles de largeur et une superficie totale de 350 000 acres. Quatre bandes de la région d'Hobbema, en Alberta, n'en formaient qu'une auparavant; il n'est pas donc pas étonnant qu'il soit occasionnellement question de créer là-bas un service régional. Il existe présentement trois services de police dans la région, à savoir la GRC et les services de Louis Bull et d'Hobbema. Les Services de police des Premières nations du sud de l'Alberta, nommément ceux de Blood, de la nation Siksika et de Tsuu T'ina, ont également discuté officieusement entre eux de régionalisation. Cependant, dans l'ouest du Canada, les services de police qui desservent une seule Première nation semblent moins enclins à la régionalisation et, lorsque régionalisation il y a, le service de police demeure de taille très modeste. La GRC, dans le cadre d'accords provinciaux ou d'ententes communautaires tripartites, offre des services de police à toutes les Premières nations de la Saskatchewan et à la plupart des Premières nations de Colombie-Britannique (et à certaines du Manitoba). En Colombie-Britannique, il existe quelques micro-services de police autoadministrés qui ont pour mandat de protéger la population.

Comme la plupart des Premières nations comptent peu de membres et que ceux-ci sont dispersés sur un vaste territoire, la régionalisation, même si elle est importante, ne peut constituer un remède universel permettant d'obtenir des services de police efficients et efficaces. À titre d'exemple, le service de police de Stl'atl'imx dessert dix bandes, qui vivent à 16 endroits différents, dans une région montagneuse qu'il faut plusieurs heures pour parcourir en voiture. Ces bandes comptent en tout un peu moins de 3 000 personnes et le service de police, qui ne dispose même pas de dix policiers, hérite d'une tâche très lourde, surtout s'il est déterminé à offrir un service de type communautaire, comme c'est le cas de la police de Stl'atl'imx. Les dirigeants communautaires souhaitent ardemment que la police ait une grande visibilité et l'on raconte souvent qu'un programme de sécurité mis en place par la Première nation de Lillooet, en 1996, axé sur des patrouilles de prévention du crime dans cette région (et signalant toute activité criminelle réelle ou possible à la GRC), a permis, en un an seulement, de réduire de 95 % l'activité criminelle. La plupart des services de police

régionaux (p. ex., ceux d'Unama'ki, des Nishnawbes-Askis, du Kativik, des Cris de la Baie James, et de Dakota-Ojibway) ressemblent au service de police de Stl'atl'imx puisqu'ils doivent desservir un grand nombre de petites collectivités très éloignées les unes des autres, et qu'ils misent fortement sur la visibilité des policiers; dans les circonstances, le personnel est forcément peu nombreux, il est appelé à rendre un large éventail de services, et doit patrouiller le territoire à peu près constamment. Il est donc très difficile pour de nombreux services de police régionaux d'effectuer un bon travail de police répressif ou préventif.

À l'échelon provincial, l'organisation des services de police des Premières nations laisse à désirer. Exception faite de la Saskatchewan, où il n'existe pas de services de police autoadministrés, la police provinciale autochtone la plus active est celle de l'Ontario qui possède une commission de police des Premières nations. Dans certaines provinces, les chefs de police ont exprimé le désir de disposer d'une telle commission, ce qui faciliterait l'embauche (grâce à la création d'un registre du personnel) et permettrait d'exercer des pressions pour que soient améliorés les programmes provinciaux de formation à l'intention des aspirants policiers des Premières nations. Bien entendu, bon nombre des questions relatives aux services de police autoadministrés des Premières nations ont des conséquences sur le plan provincial; on peut se demander par exemple si les agents des Premières nations ont le statut d'agents provinciaux (c'est le cas en Nouvelle-Écosse, mais pas en Ontario), qui nomme officiellement les agents autochtones (la Première nation par l'entremise du chef et du conseil tribal, la commission de police ou les autorités provinciales?), et quelles lois provinciales les autorités des Premières nations encouragent leur service de police à faire respecter. À bien des égards, la relation entre le gouvernement provincial et le gouvernement des Premières nations demeure problématique dans la mesure où la constitution canadienne confie aux provinces la responsabilité de maintenir l'ordre, alors que de nombreux dirigeants des Premières nations estiment que ces dernières doivent transiger « de pays à pays » avec le gouvernement fédéral. Ces perspectives différentes compliquent certains aspects des services de police autoadministrés, et les accords tripartites, des éléments clés de la politique fédérale au Canada depuis 1991, n'ont résolu que partiellement le problème.

Il existe depuis 1992 une association pancanadienne des chefs de police des Premières nations. L'ACPPN a connu une croissance rapide; partie d'une poignée de membres, elle comptait plus de 20 membres lors de sa première assemblée générale annuelle qui a eu lieu à Ottawa, en 1996. Ses membres les plus actifs ont été des chefs de police des Premières nations de l'Ontario et de l'Alberta, mais elle compte aussi des représentants de provinces de l'Atlantique, du Québec, du Manitoba et de la Colombie-Britannique, ainsi que des membres associés représentant d'autres autorités policières des Premières nations. L'Association est officiellement reconnue et reçoit du financement de la Direction générale de la police des Autochtones; des délégués de l'ACPPN et de la DGPA forment ensemble un comité de coordination qui s'est réuni périodiquement ces dernières années afin d'échanger sur les améliorations qu'il faudrait apporter à la police des Premières nations (p. ex., des programmes spéciaux de formation, notamment sur la violence familiale) et d'élaborer des plans à cet effet.

Le tableau 1 reprend de manière schématique la chronologie des principaux événements de l'histoire de la police autochtone au Canada, mettant en évidence la création et l'évolution des services de police autoadministrés des Premières nations. On peut voir que c'est le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) qui a mis sur pied le système des agents de bande en 1968 (dans lequel les agents ne sont pas armés et possèdent des pouvoirs d'arrestation essentiellement semblables à ceux de n'importe quel citoyen); ces agents étaient chargés d'informer les gens, ils accordaient une grande importance aux questions touchant l'ordre social au sein de la collectivité, et constituaient généralement un canal de communication pour la police provinciale. Il a fallu sept ans aux services de police provinciaux (c'est-à-dire à la GRC, à la Police provinciale de l'Ontario et à la Sûreté du Québec) pour mettre sur pied des programmes d'agents spéciaux pour les collectivités des Premières nations. D'ordinaire, les agents de police spéciaux ne recevaient pas le même niveau de formation que les membres réguliers et n'avaient pas non plus les mêmes pouvoirs que ces derniers (p. ex., ils portaient rarement des accusations officielles ou agissaient rarement comme officiers traitants lors d'une action en justice); ils remplissaient cependant toutes les fonctions relatives au maintien de l'ordre. Avant 1991, plusieurs

Premières nations exerçaient un plus grand contrôle sur la police de leur collectivité et affirmaient clairement préférer un service de police relativement autonome (p. ex., Kahnawake, les Cris de la Baie James, le service de police Dakota-Ojibway), mais le premier service de police entièrement autonome a vu le jour en 1987, dans la Première nation de Louis Bull, en Alberta; ce premier service autonome était le fruit d'une volonté politique et aussi de la prospérité économique qu'avaient apportée les revenus tirés du gaz et du pétrole. Le service de police de Louis Bull exerçait des pouvoirs de maintien de l'ordre comparables à ceux d'un service de police municipal.

Deux ans après la sanction de la nouvelle Politique sur la police des Premières nations par le cabinet fédéral, on assistait à la création de la Direction générale de la police des Autochtones et de l'Association des chefs de police des Premières nations, ainsi qu'à la tenue du premier atelier sur l'autorité publique de la police des Premières nations. L'une des principales priorités de cette politique était de négocier, entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les Premières nations, des accords tripartites ayant pour effet de créer des services de police autoadministrés ou de confier à la GRC le soin de maintenir l'ordre sur le territoire d'un certain nombre de Premières nations (selon des modalités décrites dans une entente communautaire tripartite). À la fin de 1996, environ la moitié de la population admissible des Premières nations recevait des services de police en vertu de ladite Politique. Près de 170 Premières nations étaient réputées disposer de services de police autoadministrés; de ce nombre, plus de 60 % étaient en Ontario et 20 % au Québec. Quelque 80 autres Premières nations bénéficiaient de services de police en vertu de la Politique adoptée, dans le cadre d'ententes communautaires tripartites, ou, dans le cas de la Saskatchewan, d'une entente provinciale. Exception faite de deux Premières nations recevant des services de police en vertu d'un contrat municipal, les 280 autres Premières nations devaient être constituées en personne morale, comme le prévoyait la Politique, mais continuaient de recevoir des services de police de membres réguliers de la GRC qui travaillaient en collaboration avec des agents de bande ou des agents spéciaux de la GRC. C'est dans ces provinces — tout particulièrement en Colombie-Britannique, au Manitoba et en Alberta, mais aussi au Nouveau-Brunswick — que l'on peut s'attendre à ce que d'autres

services de police autoadministrés voient le jour dans un proche avenir[2], sous la forme de services régionaux ou destinés à une seule bande.

GRAPHIQUE 1 : LA POLICE DES AUTOCHTONES AU CANADA – UNE CHRONOLOGIE	
1960	• La GRC annonce qu'elle n'offrira plus de services de police aux collectivités des Premières nations de l'Ontario et du Québec
1968	• Le MAINC met sur pied le Programme des agents de police des bandes
1968	• Début du programme des Peacekeepers à Kahnawake
1973	• Un groupe de travail du MAINC formule trois recommandations pour assurer le maintien de l'ordre dans les collectivités autochtones • Début du programme des services de police 3b) de la GRC
1975	• Début du Programme des gendarmes spéciaux des bandes en Ontario • Création du Programme de la police amérindienne au Québec
Décennie 1970	• Le MAINC entreprend l'évaluation du Programme des agents de police des bandes
1978	• Mise sur pied du service de police du conseil tribal Dakota-Ojibway • La Convention de la Baie James et du Nord québécois autorise la mise en place de services de police autoadministrés pour les Cris de la Baie James et les Naskapis
1982	• 500 agents de police indiens sont maintenant en poste dans les collectivités des Premières nations (ce qui comprend les agents de bande)
1983	• Parution du rapport « National Evaluation Overview of Indian Policing » (qui traite principalement du programme 3b) de la GRC, du Programme de police du conseil tribal Dakota-Ojibway, du Programme de la police amérindienne et du Programme des gendarmes spéciaux des bandes en Ontario) préparé par le groupe Social Policy Research Associates pour le MAINC

[2] À l'automne 1998, 61 % de la population admissible (dans les réserves) des Premières nations — 311 bandes comptant 219 000 membres — bénéficiaient de services de police en vertu de la Politique sur la police des Premières nations. Selon les critères définis par la DGPA, le nombre de services de police autoadministrés devait être porté à 194, ce qui représente 69 % des 311 bandes.

GRAPHIQUE 1 :
LA POLICE DES AUTOCHTONES AU CANADA – UNE CHRONOLOGIE (suite)

1987	• La réserve Louis Bull met sur pied le premier service de police autonome des Premières nations (dont les pouvoirs sont l'équivalent de ceux d'un service de police municipal)
1991	• La nouvelle Politique sur la police des Premières nations est approuvée par le Cabinet fédéral (la responsabilité de maintenir l'ordre dans les collectivités autochtones est transférée du MAINC à Solliciteur général Canada, en 1992, et un financement par reconduction de 116 millions de dollars sur cinq ans est approuvé afin de mettre en application la nouvelle politique dans les réserves en accordant une importance particulière aux accords tripartites)
1992	• Création d'une Direction générale de la police des Autochtones au ministère du Solliciteur général du Canada • Création de l'Association des chefs de police des Premières nations (ACPPN)
1993	• Tenue du premier atelier annuel sur les organes directeurs de la police des Premières nations
1994	• Signature d'un accord tripartite prévoyant la création du Service de police Nishnawbe-Aski en 1998, le plus gros service de police autochtone au Canada (150 agents, 49 réserves cries et ojibwas et un territoire grand comme la France)
1995	• Évaluation de la Politique sur la police des Premières nations et du programme par le groupe Jamieson and Associates à la demande de Solliciteur général Canada • 46 accords tripartites sont signés et plus de 800 agents autochtones assurent le maintien de l'ordre dans les collectivités des Premières nations • Enquête nationale auprès des agents de police de première ligne dans les collectivités autochtones (Murphy et Clairmont, Direction générale de la police des Autochtones)
1996	• Première assemblée générale annuelle de l'ACPPN à Ottawa
1998	• 111 accords tripartites sont signés et plus de 850 agents autochtones assurent le maintien de l'ordre dans les collectivités des Premières nations

MÉTHODOLOGIE

Cette vue d'ensemble des problèmes de gestion et d'organisation que posent les services de police autoadministrés des Premières nations a été préparée à l'aide de différentes sources d'information (voir le tableau 1). Nous avons d'abord examiné les réponses des gestionnaires à l'enquête nationale de 1995 menée auprès des agents de police de première ligne dans les collectivités autochtones du Canada (Murphy et Clairmont, 1996). Cette enquête portait sur les cinq systèmes organisationnels de la police autochtone, soit les services autonomes des Premières nations, les services de police fournis par la GRC, les services de police des Premières nations encadrés par la Police provinciale de l'Ontario, les services de police autochtones encadrés par la Sûreté du Québec et le programme des agents de police des bandes. Deuxièmement, nous avons passé en revue tous les rapports de vérification ou d'évaluation des services de police autoadministrés des Premières nations qui étaient disponibles. Troisièmement, une enquête nationale auprès des chefs des services de police des Premières nations, partout au Canada, a été menée en 1998. Quatrièmement, nous avons effectué neuf courtes visites dans les services de police des Premières nations.

Le questionnaire de l'enquête de 1998, envoyé aux chefs de police des Premières nations, a été élaboré à l'été et à l'automne 1997. Une première lettre a été envoyée à tous les participants éventuels (voir en annexe) afin d'expliquer la raison de l'enquête, présentée essentiellement comme une seconde phase de l'enquête nationale réalisée deux ans auparavant auprès des agents en poste dans les collectivités autochtones. Comme le précisait cette lettre, l'enquête auprès des gestionnaires allait s'intéresser davantage à l'organisation de la police, et était réalisée à la suggestion des répondants-gestionnaires eux-mêmes lors de l'enquête de 1995. La lettre décrivait l'objectif de la nouvelle enquête et invitait les chefs de police à donner leur avis sur la démarche proposée. Les chercheurs avaient également discuté du contenu de l'enquête et de la stratégie générale du projet avec le personnel de la Direction générale de la police des Autochtones (DGPA), à Ottawa, et avec le comité de coordination de l'ACPPN et de la DGPA, à Halifax. Ensuite, après avoir été révisé en profondeur, le questionnaire de l'enquête par courrier-réponse a été expédié aux chefs des services de police

autochtones autonomes; des lettres de rappel ont également été envoyées à ceux qui avaient négligé de répondre (voir en annexe). Le questionnaire de l'enquête contenait de nombreuses questions fermées, mais aussi un certain nombre de questions ouvertes afin que les chefs de police aient la possibilité d'exprimer leurs propres observations et préoccupations (voir en annexe). Le questionnaire de l'enquête était disponible en français ou en anglais.

Le questionnaire de l'enquête postale a été envoyé à 38 services de police autochtones et 15 d'entre eux ont répondu à toutes les questions. Le tableau 1 indique le schéma de réponse dans les différentes régions du Canada. Dans les provinces de l'Atlantique, des réponses ont été obtenues des deux services de police dont le statut correspond le mieux à la définition de « services autonomes », à savoir la police tribale Unama'ki, le plus gros service de police des Premières nations du Canada atlantique, qui dessert quatre bandes avec 15 agents, et la police de bande de Conne River (dont les pouvoirs policiers ne sont pas très différents de ceux des services composés d'agents de bande). Sauf dans la réserve de St. Mary, où le maintien de l'ordre est assuré par le service de police municipal de Fredericton, tous les autres services de police autochtones du Canada atlantique sont assurés par la GRC (parfois dans le cadre d'accords tripartites entre les bandes et les gouvernements fédéral et provincial) et par les agents de bande. Au Québec, sept services de police autochtones, dont le service régional de Kativik, qui desservent une quinzaine de collectivités inuites, les Naskapis, les Wolinak, les Kitigan Zibi, les Hurons Wendake, Gesgapagiac et Akwesasne, ont répondu à l'enquête de 1998. Trois importants services de police des Premières nations, soit le service de police régional des Cris et ceux de Kahnawake et de Kanesatake, n'ont pas répondu. En Ontario, les services de police d'Akwesasne, des Six Nations et de Lac Seul ont répondu. Parmi les principaux services de police qui ne l'ont pas fait, mentionnons le service Nishnawbe-Aski, le plus gros service de police des Premières nations au Canada en ce qui a trait au nombre d'agents, au nombre de bandes concernées et au territoire géographique desservi, et le service de police d'Anishinabek qui compte 58 agents et dessert

Tableau 1

Services de police autochtones autonomes, 1997 :

Sources d'information

Région	Enquête de 1998 auprès des gestionnaires	Visite sur place	Enquête de 1995 (Réponses des gestionnaires)	Vérifications et évaluations récentes
ATLANTIQUE				
Unama'ki	✓	✓	✓	✓
Conne River*	✓			
QUÉBEC				
Kativik	✓		✓	
Naskapis	✓		✓	
Cris				✓
Innu Uashat			✓	✓
Wolinak	✓			
Lac Simon			✓	
Kitigan Zibi	✓	✓	✓	
Huron Wendake	✓			
Betsiamites			✓	
Kahnawake			✓	
Gesgapegiac	✓			
Listuguj			✓	
Ontario				
Six Nations	✓	✓	✓	✓
Anishinabek			✓	✓
Lac Seul	✓			
Nishnawbe-Aski			✓	✓
Akwesasne	✓	✓	✓	

Tableau 1

Services de police autochtones autonomes, 1997 :

Sources d'information (suite)

Région	Enquête de 1998 auprès des gestionnaires	Visite sur place	Enquête de 1995 (Réponses des gestionnaires)	Vérifications et évaluations récentes
OUEST CANADIEN				
Dakota-Ojibway			✓	✓
Blood		✓	✓	✓
Tsuu T'ina	✓	✓		
Siksika	✓	✓	✓	✓
Louis Bull		✓	✓	✓
Hobbema			✓	✓
Stoney Nation*			✓	
Stl'atl'imx	✓	✓	✓	✓
Ditidaht*	✓			

* Ces services de police sont peut-être officiellement autonomes, mais ne jouissent pas de la même autonomie que les autres services.

18 collectivités du nord-ouest et du centre de l'Ontario. Dans l'Ouest canadien, quatre des neuf services de police autoadministrés des Premières nations ont répondu. Les principaux services qui n'ont pas pris le temps de remplir le questionnaire sont le service de police Dakota-Ojibway, au Manitoba, et celui de Blood, en Alberta; ces deux services sont à peu près de taille comparable (une vingtaine de membres), mais le premier dessert six Premières nations, alors que le second ne dessert qu'une seule bande, mais qui possède la plus grande réserve au Canada.

Des visites ont été effectuées dans neuf réserves du Canada afin de discuter avec les chefs de police des questions touchant l'administration et les styles particuliers de la police autochtone. Les réserves visitées sont : Unama'ki en Nouvelle-Écosse (à deux reprises), Kitigan Zibi au Québec (à deux reprises), Six Nations (1996) et Akwesasne, en Ontario, Tsuu

T'ina, Blood, Louis Bull et Siksika, en Alberta, et Stl'atl'imx, en Colombie-Britannique. Dans la plupart des cas, il s'agissait de visites de courte durée, comprenant une entrevue d'environ deux heures et une visite de la réserve; cependant, dans trois cas, les chercheurs ont également pris part à des co-patrouilles de nuit.

Le taux de réponse a été décevant, surtout en comparaison avec le taux obtenu (environ 60 %) lors de l'enquête de même type menée deux ans auparavant, qui s'adressait à près de 800 policiers de première ligne des collectivités autochtones du Canada. Toutefois, les renseignements recueillis lors des visites sur place, les vérifications et évaluations récentes, et un nouvel examen des réponses des gestionnaires à l'enquête de 1995, ont constitué un complément intéressant aux résultats de l'enquête elle-même. Des données provenant de ces différentes sources d'information seront prises en compte lors de l'analyse de la perception qu'ont les chefs de police du maintien de l'ordre dans les collectivités des Premières nations.

LES POINTS DE VUE DES CHEFS DE POLICE

INTRODUCTION

Des 17 chefs de police qui ont participé à l'enquête de 1998, en répondant au questionnaire ou en prenant part à des entrevues lors des visites des chercheurs sur place, neuf étaient de culture et d'origine autochtones et huit étaient des non-Autochtones. Leur âge variait entre 55 et 37 ans. Tous les chefs de police non autochtones étaient dans la cinquantaine, alors que chez leurs homologues autochtones, l'âge moyen était de 40 ans. Ces derniers ont indiqué avoir tous été élevés par une famille autochtone dans une collectivité composée principalement d'Autochtones. Selon les autres renseignements disponibles (p. ex., les évaluations, l'enquête de 1995), il semble que cet échantillon sous-estime le pourcentage de jeunes (début de la quarantaine) chefs autochtones chez les chefs de police des Premières nations du Canada. Les données reflètent donc l'indigénisation de plus en plus marquée de la police des Premières nations. Depuis le milieu des années 1990, la vaste majorité des agents de police des collectivités autochtones, qu'ils soient à l'emploi de services autonomes des Premières nations ou de la GRC, sont d'origine autochtone (Murphy et Clairmont, 1996), et la tendance évolue manifestement dans le même sens pour les gestionnaires de services de police qui oeuvrent auprès des collectivités autochtones du Canada.

Tous les chefs de police sauf quatre (deux Autochtones et deux non-Autochtones) ont fait des études collégiales ou universitaires, même si aucun n'a obtenu de diplôme d'une université. Bien sûr, tous les chefs de police ont une longue expérience des services policiers; ils ont en fait entre 12 et 21 ans d'expérience. Tous les chefs de police non autochtones comptent plus de 20 ans d'expérience dans la police, tandis que, chez les chefs autochtones, le nombre moyen d'années d'expérience dans la police s'élève à 17 ans. En moyenne, les chefs des services de police sont en fonction depuis deux ans et demi. À cet égard, le chef le plus ancien, en poste depuis 11 ans, est le chef autochtone du service de police des Six

Nations, suivi d'un autre chef, également autochtone, du service de police Kitigan Zibi. Tous les chefs de police autochtones faisant partie de l'échantillon, sauf trois, ont indiqué avoir suivi plusieurs cours de formation, axés sur la gestion, ce qui comprenait habituellement le cours bien connu d'administration supérieure de la police au Collège canadien de police. Tous les chefs de police échantillonnés ont affirmé posséder des compétences spéciales pour occuper leur poste, dont la plus souvent mentionnée était leur expérience dans la police. La majorité des chefs de police non autochtones ont aussi indiqué compter de nombreuses années d'expérience dans la police des Premières nations et posséder également une longue expérience de travail auprès des collectivités autochtones. En plus de leur expérience, les chefs autochtones faisaient mention de leur « flexibilité » (un mot qu'ils employaient volontiers et qui faisait allusion à leur ouverture aux différents points de vue, ce qui peut être fort utile étant donné les diverses façons de concevoir la police et la justice dans les collectivités des Premières nations d'aujourd'hui), et de leur aptitude à bien s'entendre avec les autres agents de police et à les guider dans leur travail. Quelques chefs ont mentionné leurs liens culturels et communautaires (p. ex., leur capacité de comprendre les traités applicables et les langues utilisées), mais ne manquaient pas non plus d'évoquer leur expérience dans le secteur du maintien de l'ordre.

Outre les chefs de police qui ont participé à l'étude de 1998, 22 autres chefs ou gestionnaires de services de police principaux (commandants de division, sous-chefs, coordonnateurs) avaient fourni, dans leurs réponses au questionnaire de 1995, des renseignements sur les questions relatives à la police analysées ci-dessous. Ces renseignements seront utilisés le cas échéant. De ces 22 répondants, 20 étaient des Autochtones. Les services de police affiliés étaient ceux de Kativik, de Uashat, de Betsiamites, de Listuguj, d'Akwesasne (ex-chef de police), de Kahnawake et des Amérindiens, au Québec, d'Anishinabek, de Kettle Point et des Nishnawbe-Askis, en Ontario, et de Blood, Hobbema, Stoney Nation et Louis Bull, en Alberta.

PROBLÈMES D'ORGANISATION DES SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS

La petite taille de la plupart des services de police des Premières nations ressort clairement dans les réponses à l'enquête. Ces services ont en moyenne huit agents à plein temps et un tiers d'entre eux emploient cinq agents ou moins. De plus, la majorité n'ont pas d'agents à temps partiel, sauf au Québec, en particulier le service de police de Kativik qui dessert 14 petites collectivités inuites isolées. Depuis quelque temps, le service de police de Louis Bull a recours à des policiers à temps partiel et à contrat; lors de notre visite, en 1998, le service comptait deux agents à temps partiel et songeait à en embaucher deux autres. Presque tous les répondants à l'enquête ont indiqué que leur service n'avait qu'un agent d'un rang supérieur à celui de gendarme, à savoir le chef de police. Dans les services comptant une vingtaine d'agents ou desservant plusieurs collectivités, environ 20 % des agents ont le rang de sous-officier. Compte tenu de la taille modeste des services de police, il n'est pas étonnant d'y trouver peu d'agents spécialisés dans des fonctions autres que la gestion, telles que l'identité judiciaire, la prévention de la criminalité ou les crimes graves. En fait, moins d'un tiers des répondants ont déclaré occuper des postes de cette nature au sein de leur service. Le service de police d'Akwesasne a confié des fonctions spécialisées de ce genre à certains des 23 membres de son organisation, et le service de police des Six Nations possède un agent spécialisé dans les affaires communautaires (c'est-à-dire, les écoles, la prévention de la criminalité). Presque tous les services de police des Premières nations ont déclaré avoir des employés civils à temps plein et à temps partiel, en moyenne un dans chaque catégorie. Dans les plus gros services qui ont participé à l'enquête, ceux des Six Nations, d'Unama'ki et d'Akwesasne, il y avait en moyenne un employé civil pour trois agents de police; le service de police d'Unama'ki affichait un ratio plus élevé, mais les chiffres fournis incluaient les employés à temps partiel chargés de surveiller la prison du poste de police. La majorité des services de police des Premières nations ne desservaient qu'une seule collectivité possédant généralement une culture tribale ou une langue unique, mais quelques cas ont été relevés où même de petits services comptant moins de dix employés devaient desservir des

territoires où vivent plusieurs collectivités se réclamant de différentes cultures tribales. Ainsi, le service de police de la nation Huron Wendake, au Québec, qui compte six agents à temps plein et trois à temps partiel, dessert apparemment quatre collectivités et quatre groupes culturels distincts, alors qu'en Colombie-Britannique, le service de police de la nation Stl'atl'imx, composé de neuf agents, dessert seize collectivités (formant dix bandes) réparties sur un vaste territoire.

Le portrait des services de police autoadministrés des Premières nations, tel que révélé par les résultats de l'enquête, peut comporter un biais favorable aux plus petits services, mais ce biais n'est pas très important. Certains des services de plus de 20 membres n'ont pas participé à l'enquête; c'est le cas notamment des services de Kahnawake et de Kanesatake, au Québec, et des Nishnawbe-Askis et d'Anishinabek, en Ontario, du service de police de Dakota-Ojibway, au Manitoba, et de Blood, en Alberta. On aurait pu s'attendre — et les visites sur place de même que d'autres renseignements confirment cette hypothèse — à ce que les services de police de Blood, de Kanesatake et Kahnawake aient des modèles organisationnels (ratio civils-agents de police, fonctions spécialisées restreintes) semblables à ceux que possèdent les services d'Akwesasne, des Six Nations et d'Unama'ki, comme nous l'avons vu plus haut, d'autant que, à l'instar de ces derniers, ils assurent le maintien de l'ordre 24 heures sur 24. Les services de police de Dakota-Ojibway et d'Anishinabek, et même celui de Nishnawbe-Aski, de plus grande taille, desservent un territoire où vivent plusieurs bandes et plusieurs collectivités; cette réalité, ajoutée à leur désir d'avoir une police visible, disponible presque 24 heures sur 24, devrait vouloir dire que le personnel est affecté aux patrouilles de base et qu'on y trouve par conséquent un pourcentage similaire d'agents d'un rang supérieur à celui d'officier et peu de spécialistes, si tant est qu'il y en ait. Il convient également de souligner que certains petits services ou micro-services n'ont pas répondu à l'enquête, surtout au Québec; dans certains de ces services, c'est le service amérindien qui assure le maintien de l'ordre en vertu d'accords tripartites. Donc, dans l'ensemble, le portrait organisationnel semble relativement valide et donne à penser que les services de police autoadministrés des Premières nations sont de petite taille, comportent très

peu de fonctions spécialisées, ont un ratio civils-agents qui se situe dans la moyenne, ont un pourcentage de sous-officiers qui reflète le fait que la police est souvent décentralisée (plusieurs bandes et plusieurs

collectivités) et travaillent d'arrache-pied pour atteindre leur objectif, celui d'offrir des services de maintien de l'ordre 24 heures sur 24.

Le tableau 2 contient les renseignements que l'enquête a permis de réunir sur d'autres aspects de l'organisation des services de police, à savoir les procédures organisationnelles et les opérations courantes. Il nous présente un portrait positif des services de police des Premières nations. La plupart de ces petits services utilisent des manuels de fonctionnement (p. ex. des Instructions permanentes), possèdent des descriptions de fonctions et procèdent chaque année à l'évaluation de leur rendement.

Tableau 2

Évaluation que font les chefs de police de l'organisation de leurs services

	Oui	Non
Manuels de services de police	12	2
Descriptions d'emploi pour la plupart des fonctions policières	11	4
Évaluations du rendement annuel	12	3
Entreposage sûr des éléments de preuve	14	1
Protocole avec la police provinciale	11	4
Ententes relatives aux ressources (c.-à-d. ententes d'échange et/ou d'achat)	7	7
Installations de détention provisoire suffisantes	8	6

D'ordinaire, ils ont signé des protocoles avec la police provinciale (trois des quatre chefs qui ont indiqué ne pas avoir de protocole dirigent des services situés au Québec) et la moitié des services ont également conclu des accords d'utilisation en commun ou des conventions d'achat avec d'autres services. Presque tous les chefs déclarent posséder suffisamment d'automobiles et des locaux sûrs pour entreposer les éléments de preuve. La plupart disent aussi disposer de locaux adéquats pour réaliser les entrevues et plus de la moitié des services disposent également de prisons convenables, ce qui est plutôt surprenant compte tenu de la taille modeste de nombreux services de police. En fait, il y a des raisons de croire que, sur ces aspects organisationnels précis, la situation est même meilleure que celle présentée dans le tableau, car les visites sur place ont permis de constater que de nouvelles installations, mieux adaptées aux besoins, étaient disponibles depuis peu ou sur le point de l'être, notamment dans les services de police d'Unama'ki, de Tsuu T'ina et d'Akwesasne. Les principaux services de police des Premières nations de l'Ontario qui n'ont pas participé à l'enquête, surtout ceux des Nishnawbe-Askis et d'Anishinabek, et, au Manitoba, celui de Dakota-Ojibway, où la gestion intérimaire assurée par la GRC est sur le point de prendre fin, devraient tous, à terme, être aussi bien organisés et disposer d'autant de ressources que la plupart des services qui faisaient partie de l'échantillon de l'enquête. C'est du moins la constatation qui ressort de l'examen des évaluations et vérifications disponibles. Selon la vérification du service de police de Dakota-Ojibway, réalisée en 1996 par le groupe KPMG, les ressources (matériel, bâtiments et effectif) dont dispose chaque détachement sont égales ou même supérieures à celles des détachements de taille comparable administrés par la GRC. Des évaluations semblables, quoique moins positives, étaient disponibles pour le service de police de Blood (Otway and Associates, 1996), pour celui d'Anishinabek (George Langner Consulting, 1995) et des Nishnawbe-Askis (Smith and Associates, 1996).

Des renseignements sur les difficultés auxquelles font face les organisations policières des Premières nations sont présentés au tableau 3. Dans toutes les régions du pays,

les chefs de police sont généralement d'accord pour dire que les collectivités attendent beaucoup de la police. Les visites sur place ont confirmé les résultats de l'enquête et l'examen des vérifications et évaluations a renforcé cette constatation (p. ex., les études de LaPrairie *et al*, 1991 sur les services de police des Cris de la Baie James; de George Langner Consulting sur le service de police d'Anishinabek, 1995; de KPMG Associates sur le service de police de Dakota-Ojibway, 1996; de Smith and Associates sur les services de police des Premières nations en Ontario, 1997). Les chefs de police affirment que les niveaux élevés de pauvreté et de chômage expliquent, du moins en partie, que les collectivités aient tant besoin des services de police. Un chef de police a fait remarquer que le travail a pour effet de structurer le mode de vie des gens et que, par conséquent, les chômeurs ont des horaires irréguliers qui favorisent l'apparition de nombreux problèmes; dans les petites collectivités, ces problèmes sont à leur tour à l'origine de nombreux appels à la police à des heures indues (c'est-à-dire tard en soirée et au petit matin); par ricochet, cette situation explique que la collectivité exige des services de police 24 heures sur 24, ce qui nécessite des ressources importantes. La majorité des chefs de police déclarent que les querelles entre groupes et les niveaux élevés de désordre social sont des défis de taille pour leur organisation. Une minorité assez importante de chefs a également l'impression que les services de police doivent composer avec de nombreux crimes de violence, des distances considérables et un fort roulement des agents. La vaste majorité estiment que les protocoles conclus par leur organisation avec la police provinciale sont satisfaisants; cependant, plusieurs chefs de police du Québec ne sont pas de cet avis. Dans l'ensemble, ces constatations sont conformes aux renseignements recueillis lors des visites et de l'examen des rapports de vérification et d'évaluation; elles donnent donc une image assez juste de la police des Premières nations.

Les répondants étaient invités à indiquer si leur service de police avait des problèmes ou des besoins spéciaux. Malgré la diversité des réponses fournies, plusieurs thèmes pouvaient en être dégagés. Pour les services de police desservant un vaste territoire géographique, notamment ceux de Stl'atl'imx en Colombie-Britannique (dix Premières nations réparties sur plusieurs centaines de kilomètres), de Blood en Alberta (ses 350 000

acres en font la plus grande réserve au Canada) et d'Unama'ki en Nouvelle-Écosse (quatre bandes dispersées sur plus de 120 kilomètres), la difficulté consiste à placer le personnel aux endroits stratégiques en tenant compte des ressources humaines disponibles et des demandes des collectivités. Selon plusieurs autres chefs, un de leurs problèmes d'organisation particuliers concernait leur commission de police, qu'il s'agisse d'établir de bonnes relations de travail avec la commission elle-même, comme c'est le cas de certains services de police de l'Alberta, ou de convaincre les commissions de les aider davantage à établir de bons rapports avec le chef et le conseil de bande, de même qu'avec la collectivité en général. Les autres thèmes comprenaient le problème de recruter et garder de bons agents, un aspect sur lequel ont particulièrement insisté les chefs de police de Blood, Siksika, Tsuu T'ina et Stl'atl'imx dans l'Ouest canadien, et la difficulté d'établir des collaborations plus efficaces avec les autres services sociaux de la collectivité, un problème mis en évidence par les services de police de Lac Seul et d'Akwesasne.

Tableau 3

L'opinion des chefs de police sur les réalités susceptibles de compliquer le travail de leur service

	Oui	Non
Grandes distances géographiques	6	9
Taux élevé de crimes violents	6	9
Taux élevé de désordres sociaux	8	7
Luttes de gangs	9	5
Pauvreté et sous-emploi élevé	12	3
Grandes attentes de la part de la collectivité	14	1

Difficulté d'obtenir ou garder des agents	7	8
Protocoles inadéquats avec d'autres services de police	3	12

L'un des problèmes organisationnels mentionné par un seul répondant, mais souvent constaté lors des visites dans les différentes régions du Canada, est celui de concilier les droits autochtones et la réglementation de la police. Un chef de police du Québec a déclaré devoir fréquemment expliquer aux agents de la Sûreté du Québec que telle ou telle autre affaire était plus compliquée qu'il n'y paraissait et qu'il était plus difficile d'en établir clairement l'illégalité étant donné que des droits autochtones étaient en cause. En Alberta, un autre chef de police, non autochtone, a mentionné avoir compris que certaines activités, notamment le commerce clandestin d'alcool, étaient perçues très différemment lorsque l'on tenait compte des droits des Autochtones. Un bon exemple de ce genre de problème organisationnel et de la façon dont un excellent chef de police a su le régler est celui d'Akwesasne : le chef de police de l'endroit a réussi à établir un consensus acceptable sur les interventions que la collectivité attendait de la police, en ce qui a trait à la contrebande, en discutant de ces questions avec les membres de la collectivité et en consultant les dirigeants et les aînés dans la longue maison.

Les chefs de police étaient également invités à mentionner une caractéristique de leur service dont ils étaient particulièrement fiers. L'élément le plus important, dégagé non seulement de leurs réponses à l'enquête, mais aussi des visites effectuées sur place et des réponses données par les chefs à l'enquête de 1995, est sans doute la fierté d'avoir fait en sorte que le service de police soit régi par des principes directeurs et respecte des orientations et des critères précis de professionnalisme. Ces aspects étaient également mis en évidence par les chefs de police non autochtones de collectivités des Premières nations, qui avaient intériorisé ce modèle de police au cours de leurs nombreuses années de service, mais les chefs autochtones, qui avaient personnellement fait l'expérience de services de police moins efficaces dans leurs collectivités, semblaient leur accorder une importance beaucoup plus

grande. Ils étaient très fiers d'avoir assis la police sur des bases solides. À la dernière page du questionnaire de 1995, un chef de police avait écrit : « Je ne veux plus que le service de police ait un caractère politique ». Un autre thème, qui n'est pas sans lien avec les autres, est la fierté souvent exprimée d'avoir réussi à adapter les services de police aux besoins de la collectivité. C'est sans doute un chef de police de l'Ontario qui a le mieux traduit cette réalité, de façon succincte, dans la réponse suivante : « Je suis fier que mon service soit capable de mettre sur pied des initiatives qui répondent aux besoins de la collectivité ». À maintes reprises, dans les observations personnelles faites aux chercheurs, dans les évaluations ou dans des articles de journaux, il a été mentionné que les services de police des Premières nations étaient plus efficaces qu'auparavant et mieux intégrés dans la collectivité que ce n'était le cas lorsque la police provinciale en dirigeait les activités. D'autres questions d'organisation, notamment les suivantes, ont été mentionnées, quoique moins souvent, comme étant des sujets de fierté: avoir réussi à mettre sur pied une commission de police efficace et avoir instaurer une saine gestion budgétaire du service de police.

PROBLÈMES DE GESTION

Le questionnaire demandait aux chefs de police d'indiquer si certaines des responsabilités de gestion inhérentes à leurs fonctions leur causaient de grandes difficultés pour l'instant. Les réponses obtenues sont présentées au tableau 4. Il convient peut-être de faire remarquer ici que la responsabilité jugée la plus difficile était celle de « répondre aux demandes de services », un résultat qui concorde avec l'information glanée lors des visites sur place, et lors de l'examen des rapports de vérification et des réponses fournies à l'enquête antérieure de 1995. La gestion financière et les relations avec les employés semblaient causer une certaine difficulté à une nette majorité des chefs de police. La difficulté de gérer le personnel a surtout été mise en évidence par les chefs non autochtones qui faisaient souvent référence au peu de motivation de certains agents; ainsi, l'un d'entre eux a inscrit la remarque suivante dans son questionnaire de 1995 : « nous passons beaucoup de temps à nous assurer que tous les agents se présentent au travail… leur emploi ne les intéresse pas, mais j'espère

que nous réussirons à changer cette situation d'ici l'automne ». Curieusement, le fait de devoir traiter avec les dirigeants locaux et de donner suite aux plaintes du public ne sont pas des tâches déclarées particulièrement difficiles. Les responsabilités classées parmi les moins exigeantes sont celles de traiter avec les autres services de police, et les relations avec les autres organismes locaux et les tribunaux. Il ne faut cependant pas considérer que ces dernières réponses indiquent que les chefs sont généralement satisfaits de leurs relations avec les autres services, avec les autres organismes ou avec le système de justice de manière plus générale; des renseignements recueillis par ailleurs incitent les chercheurs à conclure que les chefs de police insistent généralement sur la nécessité d'améliorer ces relations même si celles-ci ne leur apparaissent pas particulièrement problématiques ou stressantes.

Tableau 4

Évaluation que font les chefs de police de leurs problèmes de gestion

	Beaucoup de difficulté	**Une certaine difficulté**	**Peu de difficulté**
La gestion financière	3	7	5
Les relations avec les employés	4	7	4
Les rapports avec les conseils locaux	3	4	7
Les rapports avec les dirigeants locaux	1	7	6
Le traitement des plaintes du public	1	7	7
La réponse aux demandes de services	7	6	2
Les rapports avec les tribunaux	3	3	8
Les relations avec les organismes locaux	2	5	7
Les relations avec d'autres services de police	1	2	12

Le tableau 5 présente les réponses aux questions de l'enquête portant sur le style de gestion. Les chefs de police définissent leur style de gestion à l'aide d'éléments fort semblables. Presque tous les répondants décrivent une approche qui englobe les éléments suivants : le professionnalisme, une étroite collaboration avec les organismes locaux, et une insistance sur le maintien de la paix et la recherche de solutions informelles. Il existe sans aucun doute des différences dans l'intensité des efforts qu'ils déploient pour atteindre ces objectifs et dans les résultats qu'ils obtiennent, mais il est clair que les chefs jugent souhaitable, voire impératif, de concilier une bonne gestion professionnelle des services de police avec une solide philosophie de police sociopréventive. Comme on le verra plus loin, à la question concernant le genre de formation en gestion qu'ils aimeraient recevoir, ils ont été nombreux à mentionner une formation en maintien de la paix et règlement de différends, un fait qui souligne peut-être qu'ils tentent sincèrement de « conjuguer » professionnalisme et maintien de la paix. Les chefs de la plupart des plus importants services de police des Premières nations (c'est-à-dire ceux qui comptent plus de cinq membres) ont indiqué qu'ils réunissaient souvent leur personnel. La majorité ont également déclaré qu'ils participaient fréquemment aux opérations de police sur le terrain et quelques-uns de ceux qui ne le font pas, notamment les chefs des services de Stl'atl'imx, d'Unama'ki et d'Akwesasne, ont indiqué se mêler uniquement des « principaux dossiers ». Compte tenu du jeune âge de leurs agents et des protocoles existants avec la police provinciale, il n'y a rien d'étonnant à ce que les chefs participent au maintien de l'ordre sur le terrain. À la question leur demandant si les problèmes de gestion dans les services de police des Premières nations étaient différents de ceux vécus dans les collectivités non autochtones de taille comparable, presque tous les chefs ont répondu par l'affirmative. Les questions le plus souvent soulevées se répartissaient, en gros, en quatre catégories, à savoir les différences politico-économiques, les caractéristiques des collectivités, les ressources et le personnel. Un chef de police du Québec y est allé de la remarque suivante : « Oui, les circonstances politiques et la stabilité sociale sont différentes. Certaines questions ayant trait aux droits des Autochtones entrent en conflit avec la justice. Sur le plan social, le pourcentage de la population aux prises avec des problèmes de toxicomanie est plus élevé que dans les collectivités non autochtones ». Plusieurs chefs ont

pointé du doigt certaines des caractéristiques communautaires qui posaient de plus grands défis aux gestionnaires de services de police; ces caractéristiques comprennent, entre autres, la consommation de drogues, le fait que les membres et les dirigeants des collectivités connaissent mal certains aspects du système de justice, l'existence de politiques personnelles et familiales étroitement liées, les très grandes attentes de la collectivité à l'endroit des services de police. Un chef autochtone a d'ailleurs répondu : « oui, la mentalité de la population est différente ». Plusieurs chefs, surtout des chefs non autochtones, ont fait mention de problèmes particuliers de personnel, fondamentalement le roulement et l'instabilité des agents et le bassin de population limité (la bande) dans lequel ils doivent recruter les agents dont ils ont besoin. Plusieurs chefs ont également souligné l'insuffisance des ressources opérationnelles; le chef de police des Six Nations a eu la réponse

Tableau 5

Évaluation que font les chefs de police de leur propre style de gestion

	Oui	Non
J'insiste sur les solutions informelles	14	1
J'insiste sur le professionnalisme	14	0
J'insiste sur une approche de maintien de la paix	15	0
Je tiens des réunions fréquentes avec le service	9	6
Je travaille en étroite collaboration avec les organismes locaux	15	0
Je participe continuellement au maintien de l'ordre sur le terrain	8	6

suivante : « Oui, parce que les Premières nations sont toujours à la merci du financement gouvernemental; ce financement n'est jamais suffisant et n'arrive jamais à temps ... les administrateurs sont incapables de planifier comme ils devraient le faire ».

Lorsque l'on a demandé aux chefs de police s'il fallait posséder des aptitudes spéciales à la gestion pour être un bon chef de police des Premières nations, la plupart ont répondu « oui » et rappelé l'importance de posséder de bonnes capacités de négocier et de communiquer, et aussi d'être capables de comprendre et apprécier la culture de la collectivité. Cette réponse concorde avec les autres opinions qu'ils ont exprimées concernant les particularités de la police des Premières nations sur les plans de l'organisation et de la gestion. Les autres réponses rappelaient qu'il était important que le chef de police adopte une « approche pratique » et « soit capable de tout faire »; on y soulignait aussi « l'impossibilité de déléguer des responsabilités à l'intérieur de ces petits services de police autochtones », des remarques qui valent sans doute aussi pour les chefs des petits services de police non autochtones, qui doivent posséder des compétences semblables. Plusieurs répondants, tous autochtones, étaient d'avis que l'enjeu n'était pas tant de devoir posséder des compétences différentes, mais plutôt d'offrir davantage d'activités de formation ayant un contenu autochtone. Un autre aspect abordé lors des visites sur place et dans les réponses fournies par les gestionnaires à l'enquête de 1995, et repris par plusieurs chefs au cours de cette enquête, était celui des aptitudes spéciales qu'il faut avoir pour composer avec les puissants clans familiaux qui souvent caractérisent les collectivités des Premières nations; un chef de police du Québec a formulé la remarque suivante : « oui, être près des gens et surtout être capable de défendre ses membres face au conseil de bande et face à la population (clans) ».

Les auteurs de l'enquête ont demandé aux chefs s'ils avaient tiré une leçon en particulier de leurs fonctions de dirigeants de leur organisation et s'il y avait une « méthode particulièrement efficace » qu'ils étaient spécialement fiers d'utiliser. Plusieurs ont mentionné avoir surtout compris l'importance d'une saine gestion financière, alors que d'autres ont parlé de patience; comme l'a écrit le chef de police des Six Nations, « nous

devons être patients envers nous-mêmes, à titre de Premières nations ». Une troisième « leçon apprise » souvent citée tournait autour de l'importance d'établir de bonnes communications et collaborations avec la collectivité; comme l'a mentionné un répondant de l'Ontario, « il ne faut pas sous-estimer les préoccupations locales ». Ainsi, à Akwesasne, l'intérêt porté à cette leçon a permis au chef de police d'agir comme catalyseur d'un nouveau consensus sur les activités que la police devrait contrôler et sur les moyens qu'elle devrait employer à cet effet. En ce qui concerne les « méthodes particulièrement efficaces », la pratique la plus souvent citée est celle qui consiste à mettre en place un service de police bien géré en veillant au moral des troupes, en convoquant régulièrement des réunions, en mettant les politiques par écrit, en effectuant une bonne planification budgétaire et en consultant le personnel sur les objectifs du service. Ce genre d'observation, ajouté à l'idée qu'il faut « faire respecter la loi et rester neutre », souligne peut-être le professionnalisme et le « réalisme » dont font preuve aujourd'hui la plupart des services de police autoadministrés des Premières nations.

QUESTIONS RELATIVES AUX RESSOURCES DES SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS

Le tableau 6 indique ce que pensent les chefs de police de la situation de leur service sur le plan des ressources. De façon générale, ils estiment disposer de ressources suffisantes pour assurer un service de police de type conventionnel, mais jugent également que ces ressources ne leur permettent pas d'offrir le genre de service que tous semblent préférer, même si les contextes ne sont pas toujours les mêmes, à savoir des services de police communautaires (voir ci-dessous). Les opinions des chefs étaient partagées quant à savoir s'ils disposaient d'installations adéquates et si les dirigeants locaux et le gouvernement fédéral comprenaient leurs besoins, mais une majorité assez importante d'entre eux ont déclaré ne pas avoir suffisamment de personnel. Les analyses cas par cas ont révélé l'existence de peu de tendances systématiques pouvant expliquer la variation dans les résultats de l'enquête, et même la taille du service n'était pas un bon prédicteur des réponses;

il existait cependant une tendance sous-jacente, à savoir la tendance des chefs de police autochtones des Premières nations à reconnaître que les ressources dont ils disposaient étaient suffisantes pour s'acquitter de leurs tâches policières traditionnelles, et que les dirigeants locaux étaient conscients de leurs besoins, mais à affirmer que leurs ressources ne leur permettaient pas de s'occuper de tous les autres aspects mentionnés dans la question.

Les visites sur place et l'examen des autres rapports disponibles ont permis de constater que les installations de la police des Premières nations étaient en voie de s'améliorer grandement dans toutes les régions du Canada, mais que la situation en ce qui concerne le personnel était plus problématique. Des données comparatives tirées des rapports de vérification (p. ex., la vérification du service de police Dakota-Ojibway effectuée par KPMG en 1996 et l'évaluation de la Politique sur la police des Premières nations au Canada réalisée par Jamieson *et al.* en 1995), l'examen de l'évolution des services de police dans chacune

Tableau 6

Évaluation que font les chefs de police du niveau des ressources au sein de leur service

	Oui	Non
Suffisant pour les tâches policières traditionnelles	11	4
Suffisant pour ce qui est du maintien de l'ordre	8	6
Suffisant pour ce qui est du nombre d'employés	4	10
Suffisant pour ce qui est des installations	6	8
Les dirigeants locaux connaissent les besoins	7	8
Le gouvernement fédéral évalue les besoins	7	8

des provinces et dans les régions rurales non autochtones (p. ex., en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse) ainsi que les demandes de personnel de la DGPA révèlent tous que le nombre d'agents de police dans les collectivités autochtones peut être considéré suffisant. Le tableau 7, qui résume assez bien les réponses à la question de l'enquête portant sur ce sujet, nous éclaire sans doute sur les raisons pour lesquelles la plupart des chefs de police ne sont pas d'accord avec cette évaluation.

Les chefs de police devaient indiquer si les conditions décrites nécessitaient l'ajout de ressources dans les collectivités des Premières nations, en comparaison avec des services de police non autochtones de même importance.

Tableau 7
Évaluation que font les chefs de police des facteurs qui expliquent leurs besoins en ressources

	Oui	Non	Ne sait pas
Les problèmes et les coûts de mise en place sont plus grands	11	3	1
Les attentes de la collectivité sont différentes	15	0	0
Les besoins pour l'auto-administration diffèrent	12	2	1
La façon de maintenir l'ordre est différente	15	1	0
La situation de la collectivité est différente	14	1	0

Les résultats présentés au tableau 7 — qui concordent parfaitement avec les observations personnelles recueillies lors des visites sur place et figurant dans d'autres rapports — montrent que les chefs de police abondent en ce sens. Tous les chefs affirment

que les attentes des collectivités et le style de police sont différents, des facteurs qui, selon eux, nécessitent l'ajout de personnel (c'est-à-dire un ratio police-population plus élevé que la moyenne pour des services comparables). Et presque tous les chefs ont indiqué que les situations que vivent les collectivités sont différentes, faisant habituellement allusion ici aux niveaux élevés de pauvreté, au chômage et aux querelles intestines, héritage probable du colonialisme et de la négligence, qui exigent de plus nombreuses interventions de la police. La majorité des chefs ont également mentionné que les coûts de mise en place et les coûts administratifs étaient plus importants pour les services de police des Premières nations, faisant référence alors à des réalités telles que le taux de roulement élevé des agents et la forte demande de services des collectivités. Tel que souligné plus haut, d'autres facteurs, directement rattachés aux fonctions policières de base, notamment le nombre de crimes graves et l'étendue des territoires à patrouiller, entrent également en ligne de compte. Il convient de faire remarquer qu'une évaluation récente de l'Ontario First Nations Policing Agreement (Smith and Associates, 1997) a révélé que les dirigeants politiques et les gestionnaires de services de police des Premières nations jugeaient les services de police autochtones nettement insuffisants (tant sur la base de critères conventionnels que sur le plan de la sensibilité aux réalités culturelles), mais reconnaissaient tous la nécessité d'accroître le personnel et les ressources de ces services.

L'enquête comprenait un certain nombre de questions « ouvertes » qui visaient à obtenir des réactions plus spontanées des chefs à leur situation en matière de ressources. À la question « Quels sont vos besoins en ressources les plus urgents? », la réponse la plus fréquente, et de loin, était « Davantage de personnel formé ». Plusieurs ont fait observer que, pour les services des régions éloignées, les coûts de formation étaient énormes, alors que d'autres ont indiqué avoir besoin de ressources pour mettre sur pied des programmes communautaires ou des programmes spéciaux de prévention de la criminalité. Fait digne de remarque, un seul chef, celui d'Akwesasne, a répondu avoir besoin de ressources pour mettre en place des programmes de lutte contre le crime (p. ex., le trafic de drogues, la fraude).

Les chefs de police devaient indiquer s'ils avaient tiré une leçon particulière en ce qui concerne les ressources depuis leur nomination et s'ils étaient spécialement fiers de l'une ou l'autre de leurs réalisations en ce domaine. Les « leçons apprises » mentionnées étaient de deux ordres. D'une part, plusieurs chefs autochtones déploraient avoir dû apprendre à faire davantage avec moins de ressources; un chef a répondu qu'il avait appris « à faire davantage avec moins de ressources comparativement aux collectivités et aux services de police non autochtones », alors qu'un autre répondant a eu la remarque suivante : « Le gouvernement pense que nous pouvons offrir des services de police professionnels aux collectivités avec moins d'argent ». D'autre part, et cet aspect n'est pas sans lien avec le premier thème, plusieurs ont écrit qu'ils avaient appris à faire preuve de créativité pour obtenir des ressources; ainsi, le chef huron wendake a rappelé en ces termes l'importance de bien utiliser les ressources communautaires : « oui, plusieurs ressources sont disponibles ici-même à l'intérieur de notre réserve...services sociaux ». Le chef de police de la Première nation Stl'atl'imx a mentionné une leçon qui, selon les données réunies, aurait probablement rallié de nombreux chefs, à savoir « qu'il est important de mettre en place des mesures incitatives de façon à ce que les agents expérimentés n'aient pas la tentation d'aller travailler pour d'autres services de police ». Les réalisations dont les chefs étaient fiers allaient de l'obtention de nouvelles installations (bâtiments, véhicules et matériel informatique) à l'amélioration des compétences de leurs agents en dépit de budgets restreints de formation. Les répondants avaient tendance à faire état de réalisations ayant un lien avec les « leçons apprises » mentionnées précédemment; ainsi, le chef qui déplorait disposer de fonds limités pour mettre sur pied un corps de police professionnel était fier d'écrire qu'il avait tout de même réussi à atteindre cet objectif en dépit d'un financement gouvernemental insuffisant, et le chef qui s'inquiétait de voir ses agents partir pour des services offrant de meilleurs salaires exprimait sa satisfaction d'avoir pu « réviser les échelles de salaires et les avantages sociaux des agents ».

À la question « Quelles stratégies peut-on adopter afin d'améliorer le niveau de ressources de votre service? », les répondants ont évoqué spontanément plusieurs thèmes.

La stratégie la plus souvent mentionnée consistait à convaincre les gouvernements de leurs besoins. Ils semblaient assez confiants que cette stratégie, simple et logique, donne de bons résultats. Un chef autochtone a mentionné son intention de « présenter aux bailleurs de fonds un rapport détaillé expliquant les différents besoins de son service ». D'autres chefs de police, notamment le chef des services de police de Kativik, ont suggéré de demander des fonds pour des projets spéciaux à « d'autres ministères fédéraux et provinciaux qui s'occupent des questions policières »; un chef du Québec a transmis le message suivant dans ses observations : « avoir un comptoir unique pour tous les services où il y a des personnes impliquées; ex. : violence conjugale, violence envers les aînés, problèmes avec les jeunes ». Quelques chefs ont proposé une stratégie visant à réduire les attentes de la collectivité envers les services de police. Les chefs devaient répondre à des questions concernant le réalisme des stratégies suivantes : une plus grande collaboration avec d'autres services de police, une plus grande fusion ou régionalisation, une plus grande exploitation des autres organismes locaux et la réduction des attentes et des demandes de services. Les résultats — voir le tableau 8 — indiquent que quelques chefs trouvent que la régionalisation ou la réduction des attentes de la collectivité sont des stratégies réalistes. En revanche, une nette majorité de chefs reconnaissent qu'une plus grande collaboration avec les autres services de police et les autres organismes locaux pourrait être une bonne stratégie.

Tableau 8

L'évaluation que font les chefs de police des stratégies possibles en matière de ressources

	Oui	Non
Une plus grande collaboration avec d'autres services de police	10	5
Une plus grande fusion ou régionalisation	4	11

Une plus grande exploitation des autres organismes locaux	11	4
Réduire les attentes et les demandes en services	5	10

QUESTIONS COMMUNAUTAIRES ET POLITIQUES

Les chefs de police étaient invités à décrire «les deux problèmes les plus importants auxquels leur service devait faire face en ce qui concerne le maintien de l'ordre ». La réponse la plus fréquente insistait tout particulièrement sur les niveaux élevés de violence ou de toxicomanie et, dans cette dernière catégorie, la consommation abusive de drogues venait avant la consommation abusive d'alcool. Les chefs de police jugeaient que ce problème exigeait une intervention de plus grande portée que les mesures habituelles, axées sur « l'application de la loi et l'arrestation »; comme l'a fait observer un chef de police autochtone du Québec : « le principal problème est le manque d'organismes d'hébergement pour les Autochtones des autres réserves qui sont en boisson ou sous l'effet des drogues ». Un autre problème important, mentionné en premier, concernait le fonctionnement du service de police dans la collectivité. Ici, les répondants font allusion à « l'ingérence des politiciens locaux » et à la difficulté de mettre en place une commission de police locale efficace, capable de protéger les policiers des demandes excessives de la collectivité et de l'ingérence politique, et de contribuer, de manière générale, à l'amélioration de « l'image » de la police des Premières nations. Deux chefs seulement ont mentionné le financement insuffisant. Les descriptions du deuxième plus important problème étaient fort variées, mais la violence personnelle (p. ex., les bagarres, la violence familiale, la violence sexuelle) venait au premier rang. Plusieurs évoqué des problèmes organisationnels, entre autres les aptitudes des agents à s'acquitter de leurs tâches courantes (p. ex., la rédaction de rapports), la nécessité d'offrir davantage d'activités de perfectionnement, et la difficulté de recruter des agents compétents. D'autres ont mentionné l'absence de soutien et d'engagement des gouvernements fédéral et provinciaux, et des services de police non autochtones (généralement le service de police provincial).

Les chefs de police étaient invités à répondre aux deux questions suivantes : « De quelle façon les membres de la collectivité ou les organismes communautaires vous apportent-ils une aide importante pour maintenir l'ordre? » et « Quels facteurs, s'il en existe, limitent l'utilité de ces partenariats possibles avec la collectivité? » Essentiellement, la majorité des chefs de police ont indiqué que, exception faite de la collaboration des membres de la collectivité ou des organismes sociaux de la collectivité avec la commission de police, cette participation était très limitée. Les chefs de police, tant autochtones que non autochtones, ont souligné la très grande apathie des collectivités et leur tendance à considérer que la sécurité publique est l'affaire de la police et du conseil de bande. Néanmoins, plusieurs répondants ont indiqué que les choses s'amélioraient et quelques-uns des services de police des Premières nations bien établis, notamment celui des Six Nations, ont répondu qu'il y avait beaucoup de collaboration entre la police et la collectivité par l'intermédiaire des « comités de police locaux et d'autres comités de service du milieu ».

Le tableau 9 indique clairement que tous les chefs de police sont d'avis que l'apathie de la population ou l'absence d'une culture civique communautaire sont des obstacles de taille à une plus grande collaboration entre la police et la collectivité. Tous confirment qu'il n'y a pas suffisamment de gens qui veulent s'impliquer. La grande majorité des répondants ont déclaré que les querelles intestines compromettaient la collaboration entre la police et la collectivité. De façon générale, les chefs considèrent que, compte tenu des querelles intestines, de l'importance des problèmes sociaux des collectivités et du développement restreint des organismes communautaires qui s'en suit, le service de police doit jouer un rôle de chef de file (avec tout ce que cela implique quant au temps et aux ressources policières qu'il faut consacrer à ce rôle) en établissant des partenariats plus intenses avec la collectivité. Des données provenant d'autres sources (c'est-à-dire des visites sur place, des évaluations et du questionnaire plus détaillé de 1995) indiquent que certains chefs de police pointent du doigt le colonialisme et la dépendance économique — le chef de police de Kitigan Zibi a fait allusion aux « structures de dépendance » — qu'ils estiment être les facteurs sous-jacents de cette situation. Certains sont confiants que la situation va changer au fur et à mesure que les

services de police autoadministrés des Premières nations vont se développer (et, bien sûr, que les Premières nations vont accroître leur autonomie de manière générale). Tel que déjà mentionné, c'est précisément dans ce domaine des services policiers (c'est-à-dire la police communautaire et les partenariats entre la police et la collectivité) que de nombreux chefs de police déplorent l'insuffisance des ressources.

Tableau 9

Évaluation que font les chefs de police des lacunes des partenariats communautaires

	Oui	Non
Trop peu de personnes veulent s'impliquer	15	0
Les organismes communautaires sont limités	9	5
La police serait obligée d'assumer la direction des activités	11	3
Les divisions ou les factions sont trop nombreuses	11	3
Les problèmes de la collectivité sont trop profonds	8	6

Les opinions exprimées par les chefs de police sur les problèmes communautaires et politiques concordent assez bien avec les réponses fournies par les 22 gestionnaires de services de police qui ont participé à l'enquête de 1995. La majorité des répondants (c'est-à-dire 16 sur 22) ont dit tenir beaucoup aux services de police communautaires, affirmant que la collectivité devrait établir des priorités en matière de maintien de l'ordre et que, pour leur part, ils n'avaient pas l'intention d'insister plus particulièrement sur l'application des lois et les arrestations. Seul un petit nombre de gestionnaires de services de police des Premières nations ont mis l'accent sur le travail de police répressif, de type classique, déterminé par les incidents, et aucun n'excluait pour autant les services communautaires. D'autre part, et peut-être à cause de leur philosophie policière, les répondants se sont dits très frustrés de l'apathie

des collectivités ou de leur dépendance, de même que de l'ingérence des politiciens dans leurs activités. Les gestionnaires de services de police non autochtones des Premières nations étaient généralement d'avis, et n'étaient certainement pas les seuls à penser ainsi, que les efforts pour susciter la collaboration des collectivités avaient été minés par l'apathie et les trop nombreuses demandes de service; un répondant du Manitoba a fait observer que la collectivité ne coopérait pas suffisamment avec la police et que les tentatives faites pour changer les choses avaient eu peu de succès, tandis qu'un autre administrateur, rattaché au même service, reconnaissait que la police consacrait beaucoup de temps à aider des gens qui devraient passer plus de temps à s'aider eux-mêmes. Un chef autochtone en Ontario a écrit : « Ma collectivité ne fait pas grand-chose pour aider la police… nous semblons être les seuls à nous sentir concernés par les problèmes du milieu ». Une minorité importante de répondants ont fait allusion au fait que la méfiance et le manque de respect à l'endroit des policiers étaient des phénomènes très répandus dans leur collectivité et attribuaient habituellement ceux-ci aux expériences du passé ou aux querelles intestines.

Tous les répondants à l'enquête de 1995, sauf six (sur 22), se plaignaient de l'ingérence des politiciens dans leurs activités policières. Les pressions politiques exercées sur la police ou l'ingérence des politiciens locaux dans les services de police étaient mentionnés par ce groupe comme étant le principal facteur de stress au travail. Comme le faisait remarquer un chef de police autochtone (qui n'occupe plus ce poste) : « Dans cette collectivité et dans les autres collectivités autochtones, le maintien de l'ordre est problématique dans la mesure où les gens qui détiennent le pouvoir sont très enclins au favoritisme et au népotisme. Ils vont souvent jusqu'à nous menacer de nous faire congédier ou nous défient de les arrêter ».

La commission de police locale est l'organe officiel qui fait le pont entre le style et les pratiques de la police d'une part, et les intérêts et les attentes des collectivités d'autre part. Tous les chefs de police qui ont pris part à l'étude de 1998 ont indiqué que leur service possédait un tel organisme de régulation; il semble cependant que, dans plusieurs cas (p. ex.,

à Conne River et chez la nation Huron Wendake), la commission en question ait été en voie de création. Les réponses des chefs de police ne permettent pas d'établir clairement s'ils ont l'impression que leur service reçoit une aide importante, moyenne ou modeste de leur commission de police. Aux questions leur demandant si la commission de police les aidait à établir leurs priorités, à négocier des ressources ou leur prodiguait souvent des conseils avisés, les chefs de police ont généralement répondu que la commission leur apportait une « aide moyenne ». Les commissions de police parviennent manifestement à s'acquitter du mandat que leur a confié la société canadienne, car la plupart des chefs ont indiqué que leur commission leur fournissait une très grande aide ou une aide moyenne pour établir leurs priorités. Aucun autre élément particulier de l'aide qu'ils peuvent obtenir de la commission n'est jugé particulièrement important par les chefs de police. Aucune différence n'est d'ailleurs constatée, entre les chefs autochtones et non autochtones, dans leurs réponses à la question portant sur l'aide fournie par la commission de police.

À la question leur demandant de définir en leurs propres mots « les deux principaux secteurs dans lesquels la commission de police pourrait apporter des changements ou qu'elle pourrait développer davantage pour être plus utile aux services de police, les chefs de police ont répondu que les membres de la commission devraient être mieux informés du travail de la police. D'aucuns soutenaient que si les membres de la commission participaient à des patrouilles et avaient plus de contacts avec les agents de police dans l'exercice de leurs fonctions, ils se montreraient plus « favorables à la police », ils seraient « mieux renseignés sur les problèmes auxquels les policiers font face » et seraient davantage en mesure « d'expliquer les problèmes de la police aux autres ». La majorité des chefs de police estiment également qu'il faut offrir de nombreuses activités de formation aux membres de la commission afin qu'ils puissent mieux jouer leur rôle et soient capables « de distinguer les interventions politiques des plaintes légitimes » et « de ne pas s'immiscer à tort et à travers dans les affaires de la police » Un certain nombre de chefs ont mentionné que les membres de la commission de police devaient être plus visibles et plus actifs dans la

collectivité; ainsi, le chef de police d'Akwesasne a rappelé qu'il était important que la commission fasse connaître son existence et les buts qu'elle poursuit à la collectivité.

LE CARACTÈRE PARTICULIER DES SERVICES DE POLICE AUTOCHTONES

Les répondants à l'enquête de 1995, aussi bien les administrateurs que les agents de police, devaient indiquer si le style de la police, dans les collectivités autochtones, était différent de celui pratiqué dans les collectivités non autochtones de même importance. La plupart des gestionnaires de services de police ont répondu qu'il y avait beaucoup de différences. Les 22 administrateurs faisant partie de l'échantillon, sauf six, étaient de cet avis. Il s'est avéré difficile de cerner des comportements pouvant étayer ce point de vue, mais il semble que les gestionnaires de services de police aient tendance à penser que la police des Premières nations est plus informelle à l'échelon communautaire, qu'elle est davantage axée sur les services, qu'elle accorde moins d'importance aux arrestations et qu'elle a recours à des stratégies telles que la détention préventive (c'est-à-dire la détention sans porter d'accusation formelle). Ces aspects ont été examinés plus en profondeur dans l'étude de 1998.

Certains des thèmes décrits ci-dessus ayant trait à l'organisation, à l'administration et aux ressources découlent directement de la façon dont les chefs perçoivent les services de police autochtones, c'est-à-dire comme des services différents des autres, mais l'instrument de l'enquête a également permis de soulever explicitement la question du caractère particulier de ces services. Les chefs devaient indiquer si, à leur avis, les services de police autochtones étaient différents des services offerts dans les petites collectivités autochtones de situation comparable, en ce qui concerne leur enchevêtrement dans la politique et divers conflits de valeur. Deux fois plus de répondants ont indiqué que les services de police autochtones étaient plus politisés. Les chefs de police qui n'étaient pas d'accord avec cette affirmation avançaient des arguments tels ceux-ci : « les petites collectivités ont toujours plus

de mal à séparer les questions ... les gens sont très proches les uns des autres »; « non, il y a constamment de l'ingérence de la part des élus ». Les chefs de police étaient plus souvent d'avis que la politique était un facteur très important, qui conférait un caractère particulier à l'expérience des Premières nations. Les réponses les plus articulées à cette question étaient celles des chefs de police autochtones qui rattachaient l'implication politique aux droits et traditions des Autochtones. L'un d'eux a d'ailleurs fait observer que « le chef et le conseil jouissent généralement d'une plus grande autonomie que les fonctionnaires municipaux locaux », tandis qu'un autre, un leader national de la police des Premières nations, y est allé du commentaire suivant : « si nous sommes davantage politisés, c'est à cause des grandes questions politiques qui opposent les droits des Autochtones à l'intervention de la police ».

Les chefs de police étaient invités à expliquer en quoi leurs services différaient (le cas échéant) des services de police de même importance dans les collectivités non autochtones. Selon eux, la police autochtone est différente des autres surtout parce que les policiers sont plus proches de la collectivité comme en témoignent la gamme de services qu'ils offrent et le style de ceux-ci. Comme l'a fait remarquer un chef de police autochtone des Premières nations, « nous donnons suite à toutes les plaintes — dans certains cas, ce ne sont pas des situations qui concernent la police, mais nous essayons d'aider les gens »; un autre a écrit : « policiers plus près des gens; police communautaire; gros pourcentage de nos appels sont d'ordre civil ». Ce thème particulier, celui des policiers qui ont à répondre à des demandes d'aide de tous genres, a souvent été repris lors des visites sur place; les chefs de police s'en servaient pour établir une distinction entre leur organisation et la police provinciale; bon nombre ont donné un exemple de demande de service en précisant que la GRC (ou la Police provinciale de l'Ontario ou la Sûreté du Québec) ne répondrait jamais à une demande de ce genre, alors qu'eux le font de façon courante. Les évaluations, notamment celles réalisées par LaPrairie et ses associés (LaPrairie, 1991) auprès des Cris de la Baie James, attirent habituellement l'attention sur cette conception élargie des services de police. Quant à la façon de traiter certaines infractions ou, peut-être mieux encore, certains conflits, les répondants déclarent que, souvent, ils favorisent un « règlement local des

différends », que « moins d'accusations sont portées puisqu'ils essaient de résoudre les problèmes avant de se présenter en cour » et qu'ils mettent davantage l'accent sur le maintien de la paix plutôt que sur l'exercice des pouvoirs de police et le respect des lois. Un autre aspect, qui a sans doute un lien avec le style de police que pratiquent couramment les services autoadministrés, comme en témoignent les réponses des chefs et nos propres observations lors des visites sur place et des co-patrouilles, est celui qu'un chef a décrit comme étant « une approche feutrée du travail de policier », qui est fondamentalement un style de police non agressif, amical et ouvert. Les chefs de police n'avaient pas à fournir beaucoup de détails sur l'image qu'ils se faisaient des services de police autochtones ni à déterminer les facteurs sous-jacents déterminants, mais les causes jugées importantes comprenaient sans doute, comme nous le verrons plus tard, les attentes des collectivités, les facteurs culturels, les réalités politiques différentes (p. ex., l'obligation d'être attentif aux règlements des bandes, qui consacrent les bases juridiques des services de police des Premières nations) et peut-être aussi le stade de développement des services de police autoadministrés déjà en place.

Les tableaux 10 et 11 contiennent d'autres données sur la question du caractère distinctif des services de police autochtones. Le tableau 10 fait état des réponses des chefs de police à la question de l'enquête demandant si leurs services différaient des services de police non autochtones de même importance en ce qui a trait notamment au stress et au roulement de personnel, au mandat du maintien de l'ordre, à la diversité des opinions publiques et à l'importance accordée à la justice réparatrice.

Comme on peut le constater, la grande majorité des chefs considèrent que les services de police autochtones diffèrent des autres en ce qui a trait aux quatre critères énoncés. Ces résultats concordent assez bien avec les renseignements recueillis lors des visites sur place et lors des examens des évaluations et autres documents. Il est plutôt étonnant qu'une importante minorité de répondants ne croie pas que, dans les collectivités des Premières nations, la population reconnaît un mandat plus large à ses services de police; l'étude de ces

cas de « dissidence » a révélé que, dans deux d'entre eux, le chef de police venait tout juste d'être nommé et ne voulait pas, à l'époque, se prononcer sur la question, alors que dans trois des quatre autres cas, le chef de police n'était en fonction que depuis un an ou moins. Il semble donc que l'on puisse parler d'un consensus presque unanime parmi les chefs de police d'expérience. Il faut cependant rappeler que nous faisons référence ici à la façon dont les chefs perçoivent leur service de police. Nous ne disposons pas des données nécessaires pour évaluer, par exemple, dans quelle mesure, les services de police autoadministrés des Premières nations sont plus enclins à pratiquer une justice réparatrice que leurs homologues des services de police non autochtones ou de la police provinciale. Dans l'ensemble, les rapports d'évaluation et de vérification ne révèlent l'existence que de légères différences dans le style de police des Premières nations, une constatation qui concorde avec les opinions exprimées par les dirigeants politiques et communautaires des Premières nations (LaPrairie, 1991; George Langner Consulting, 1995; KPMG, 1996; Smith and Associates, 1997).

Les données présentées au tableau 11 montrent comment les chefs de police conçoivent le caractère distinctif de la police des Premières nations, au sens le plus général du terme. La majorité des répondants sont d'avis que ces services de police « fonctionnent à partir de principes différents », mais divergent plutôt d'opinion lorsqu'on leur demande si ce sont seulement des services de police communautaires ou si ce sont des services de police réguliers, avec quelque chose de plus. Un examen attentif des réponses individuelles permet de constater que les seuls chefs de police à ne pas souscrire à l'idée que les services de police des Premières nations fonctionnent à partir de principes différents étaient tous des chefs nouvellement embauchés; peut-être estimaient-ils ne pas avoir suffisamment d'expérience pour se prononcer sur la question (c'est-à-dire qu'ils souscrivaient à l'idée qu'il était « trop tôt pour comprendre leurs caractéristiques propres »). Les quelques répondants qui ont soutenu que les services de police des Premières nations non seulement possédaient des

Tableau 10

Évaluation que font les chefs de police du caractère particulier des exigences des services de police autochtones

	Oui	Non	Ne sait pas
Plus de stress et un roulement plus grand de l'effectif policier	12	2	1
Un mandat de maintien de l'ordre plus important confié au public	9	4	2
Une plus grande importance accordée à la justice réparatrice	11	2	1
Une plus grande diversité d'opinions sur les services de police au sein du public	12	1	0

Tableau 11

Évaluation que font les chefs de police du caractère distinctif des services de police autochtones

	Oui	Non
En réalité, ce sont des services de police communautaires	7	7
Ce sont des services de police réguliers, mais avec quelque chose de plus	7	6
Ils fonctionnent à partir de principes différents	10	3
Il est trop tôt pour comprendre leurs caractéristiques propres	5	6

caractéristiques propres, mais étaient aussi très différents des services de police communautaires ou avaient quelque chose de plus que les services de police réguliers étaient des chefs de police d'origine autochtone. Les autres chefs de police, autochtones ou non autochtones, étaient plutôt d'avis que les services de police des Premières nations

fonctionnaient à partir de principes différents, mais qu'il s'agissait fondamentalement de services de police communautaires. L'information obtenue lors des neuf visites sur place va tout à fait dans le sens de cette affirmation.

ORIENTATIONS FUTURES

Les chefs de police étaient invités à répondre à la question suivante : « Existe-t-il des programmes policiers autochtones que vous voudriez mettre sur pied ou des approches policières autochtones que vous voudriez adopter si vous le pouviez? ». Leurs réponses étaient très variées et plutôt idiosyncratiques, mais s'articulaient autour de deux grands thèmes. Une poignée de chefs souhaitait des changements dans l'organisation des services de police, notamment la mise en place d'un système de justice plus complet et plus autonome, « l'adaptation du système de justice canadien à la culture des collectivités que nous desservons », la mise en application d'une philosophie de justice réparatrice, et « davantage d'aspects culturels reflétant nos différences par rapport aux services de police non autochtones ». Plusieurs autres répondants ont évoqué les programmes pour les jeunes et souhaité notamment que « les travailleurs auprès des jeunes collaborent avec les agents de police lorsque des jeunes sont soupçonnés ou accusés d'un crime ». Parmi les autres programmes ou approches souhaités figuraient les suivants : « faire revivre la tradition du veilleur de nuit sur les réserves », accroître la collaboration entre la police et la collectivité, « offrir de meilleurs programmes de formation qui collent aux réalités des directeurs de police des Premières nations, notamment le financement restreint, les attentes sociales et politiques, etc. ».

Une seule grande thématique a pu être dégagée des réponses des chefs de police à la question : « Selon vous, existe-t-il de nouvelles orientations stratégiques qui pourraient améliorer les services de police autochtones en général au cours des prochaines années? », à savoir une meilleure organisation des services de police des Premières nations à l'échelon national. Cette thématique a été exprimée de diverses façons : réclamer « davantage de

services autonomes », tenter de mettre en place, pour toutes les Premières nations du Canada, des services de police complets, dotés d'une structure régionale et provinciale semblable à celle que possède la GRC, mettre sur pied des programmes fédéraux spéciaux de formation et faire en sorte que ces cours soient reconnus dans tout le pays, et « amener les services de police autochtones à créer un front commun pour trouver des solutions aux problèmes qui les préoccupent, sans porter atteinte à l'intégrité de chacun des services de police ». Les chefs de police ont aussi mentionné des orientations stratégiques consistant par exemple à offrir davantage de formation et à en améliorer la qualité, et à faire en sorte que les services de police soient « réellement » (terme mis en italique par le répondant) communautaires.

Compte tenu des allusions fréquentes, dans les réponses et au cours des visites sur place, à la nécessité d'améliorer la formation et aux problèmes de gestion, il n'est pas étonnant que les chefs de police, aussi bien autochtones que non autochtones, aient estimé que la formation conventionnelle des directeurs de police ne répondait généralement aux attentes des chefs de police autochtones. Une forte proportion d'entre eux pense que « les formateurs ne connaissent pas la culture et les traditions des Premières nations » et que, par conséquent, le contenu des cours n'est pas adapté aux besoins et ne traite pas des réalités sociales et culturelles autochtones. Comme l'a souligné un répondant, « la formation ne tient pas compte de la bande ou des modes de vie tribaux, ni d'ailleurs des attitudes ou du système de valeurs des Autochtones ». Outre la question de la culture et des réalités quotidiennes des Premières nations, la formation conventionnelle des chefs de police est critiquée parce qu'elle insiste principalement sur l'administration, un aspect jugé secondaire par rapport aux autres questions, et aussi parce que les programmes de formation « sont conçus pour de gros services de police ». À la question : « Quels cours de gestion réguliers aimeriez-vous suivre? », qui leur était posée plus loin, la réponse la plus fréquente était des cours de « gestion financière », ce qui est peut-être révélateur du fait que, dans ces petits services de police des Premières nations, le chef ne peut pas compter sur une structure organisationnelle élaborée. Une autre réponse courante se lisait à peu près comme suit : « n'importe quel cours

qui me permettrait de mettre mes connaissances en gestion à jour », ce qui met en évidence l'importance que les chefs de police accordent au perfectionnement professionnel.

La façon dont les chefs de police voient l'avenir est influencée par l'expérience plus ou moins satisfaisante qu'ils ont vécue à l'intérieur des services de police des Premières nations. Presque tous les chefs en place depuis un certain nombre d'années ont indiqué des domaines d'activité dans lesquels la direction d'un service de police n'avait pas répondu à leurs attentes initiales. Un ancien chef autochtone a écrit qu'il était déçu de son expérience parce qu'il n'y avait pas d'engagements financiers à long terme de la part des gouvernements et parce que les dirigeants politiques avaient refusé de leur offrir un appui durable. Un autre chef de police autochtone était frustré de constater que le principal problème en matière de criminalité, le problème de la drogue, ne s'était pas estompé et que les querelles intestines empêchaient constamment de faire progresser les choses. D'autres chefs, autochtones et non autochtones, ont soulevé des questions précises telles que la perte de liberté et le manque de vacances, le salaire insuffisant, « l'absence de reconnaissance du travail bien fait, tant dans la collectivité que dans le milieu policier », ou l'indifférence et le peu d'enthousiasme des agents. La plupart estimaient cependant généralement que beaucoup de travail avait été accompli pour mettre en place des « services de police autoadministrés », que les policiers étaient maintenant respectés et que leur travail, loin d'être ennuyeux, leur avait permis de se développer beaucoup sur le plan personnel. Dans l'ensemble, même si les chefs de police expriment parfois des inquiétudes quant au risque d'échec, ils sont optimistes en ce qui concerne l'avenir des services de police des Premières nations.

L'AVENIR DES SERVICES DE POLICE AUTOCHTONES : LEADERSHIP

Il est important de présenter un aperçu des points de vue des chefs de police des Premières nations, mais il est également utile de mettre l'accent sur les principaux dirigeants qui semblent représenter l'avenir sur le plan du leadership des services de police des Premières nations. Nous présentons ici un bref examen des points de vue de trois jeunes chefs de police autochtones provenant de leurs réponses à un sondage et de brèves visites sur les lieux. Ce sont le chef des services de police des Six Nations, d'Akwesasne et de Kitigan Zibi. Ils ont été choisis parce qu'ils ont fourni des renseignements complets (c'est-à-dire qu'ils ont participé sans réserve à l'étude) et qu'ils occupent leur poste depuis plusieurs années. De plus, leur choix tient au fait que chacun d'eux est un porte-parole qui s'exprime avec facilité et un dirigeant reconnu en matière de services de police des Premières nations. En examinant plus attentivement leurs points de vue, on peut en savoir davantage sur l'orientation éventuelle des services de police autochtones au cours de la phase post-indigénisation.

Ces trois chefs présentent de nombreuses caractéristiques semblables. Tous trois ont été élevés par une famille autochtone dans une collectivité autochtone. Ils sont jeunes, c.-à-d. âgés de 43, de 42 et de 37 ans respectivement. Deux d'entre eux comptent parmi les chefs de services de police autochtones qui sont en poste – dans le même service – depuis le plus longtemps au Canada, soit depuis onze et sept ans. Le troisième, le chef de police d'Akwesasne, a déjà occupé ses fonctions de chef de ce service de police très exigeant pendant une plus longue période (trois ans) que ses trois prédécesseurs. Deux des trois ont occupé le poste de président national de l'Association des chefs de police des Premières nations (ACPPN) et le troisième a joué un rôle de premier plan dans l'opération internationale complexe à laquelle ont participé de nombreux services de police pour lutter contre le crime organisé à grande échelle. Tous trois s'expriment avec facilité et sont instruits. En plus d'avoir suivi certains cours universitaires et de détenir des titres de

compétences provinciaux ou de la GRC, chacun a suivi des cours sur place, y compris le cours bien connu du Collège canadien de police sur l'administration supérieure de la police. De plus, les trois chefs voulaient suivre d'autres cours; ils ont fait état en particulier de programmes en gestion financière et en administration des petits services de police, mais comme l'a fait remarquer l'un d'eux « je suis ouvert à tout cours en gestion dont je pourrais bénéficier ». Sur le plan de la formation structurée, de l'expérience et des caractéristiques personnelles, ils se compareraient avantageusement aux chefs de police de n'importe quelle ville du Canada (bien qu'ils soient plus jeunes et qu'ils aient moins d'expérience en administration que la plupart des chefs de police des grandes villes) et ils font certainement bonne figure parmi les chefs des petites villes et les commandants de détachement.

Les trois chefs de police exercent leurs fonctions dans trois collectivités très différentes. Kitigan Zibi compte un petit service de police de huit membres (dont au moins un se spécialise à « temps partiel » dans les questions de ressources naturelles) qui dessert une collectivité d'environ 1 300 personnes. Cette Première nation d'Algonquins occupe une vaste région (d'une superficie de dix milles carrés) dans le nord-ouest du Québec, éloignée des grands centres urbains d'Ottawa et de Montréal. Il s'agit d'une collectivité bien aménagée et attrayante, mais l'activité économique y est restreinte, hormis les rares activités d'exploitation des ressources naturelles et certains commerces de détail. Par conséquent, la collectivité affiche un taux de chômage élevé et une grande partie de ses habitants sont tributaires de l'aide sociale. Selon le chef de police, cette collectivité autochtone enregistre relativement peu de crimes graves et d'actes de violence. On y observe un peu d'antagonisme entre des groupes ou des factions. Selon le chef, ses problèmes en matière de services policiers résultent davantage du malaise et des problèmes sociaux engendrés par le sous-emploi, le désespoir qui surgit à l'occasion et la frustration socio-économique. Le taux de roulement au sein des effectifs de la police est peu élevé. À tout prendre, le chef de police Kitigan Zibi estime qu'il s'agit du « lieu de travail idéal ».

Les deux autres chefs dirigent un service de police dans une collectivité autochtone

beaucoup plus nombreuse et plus rapprochée des grands centres urbains. Six Nations est une grande réserve de près de 10 000 personnes et d'une superficie de quelque 45 000 acres. On y trouve des poches de pauvreté, mais il y a de nombreux immeubles publics nouvellement construits et d'attrayantes résidences érigées sur de vastes terrains. Cependant, l'activité économique y est restreinte à part l'administration de la bande et les organismes de service, de petits commerces de détail et quelques fermes très modestes. Par conséquent, les taux de pauvreté et de chômage sont très élevés. La population est très diversifiée sur le plan du niveau d'instruction et du statut socio-économique et de son orientation par rapport à la culture traditionnelle et aux questions politiques. Une autre Première nation se trouve à proximité de la réserve des Six Nations, mais la Police provinciale de l'Ontario (PPO) y assure les services de police. Selon le chef de police, les crimes de violence ne sont pas nombreux, mais il y a beaucoup de troubles sociaux et d'antagonisme entre les groupes de famille. La violence familiale constitue un problème. De plus, un nombre important de vols d'automobiles est attribuable aux membres de la réserve qui volent des voitures dans les stationnements des grands centres commerciaux de la région métropolitaine de Hamilton (à trente minutes de la réserve) en vue de les exporter ou de les remettre à des ateliers de démantèlement. La réserve est située au milieu d'une zone bâtie et densément peuplée, entourée par la région métropolitaine de Hamilton, la municipalité régionale de Halton, de petits villages comme Hagersville et de petites villes comme Brantford. Comptant environ 20 membres, le service de police est considéré comme l'un des meilleurs services de police des Premières nations au Canada. Dans une évaluation nationale récente des services de police autochtones (Jamieson, 1995), le succès du service de police a été attribué à l'orientation communautaire du service de police et au solide soutien du conseil et de la collectivité. Selon le chef de police, le taux de roulement des agents est élevé en partie à cause du stress lié au fait d'assurer des services de police dans sa propre collectivité et en partie en raison de la demande de policiers autochtones qualifiés dans les environs.

Le service de police d'Akwesasne dessert quatre collectivités réparties sur une vaste superficie qui chevauche la frontière canado-américaine ainsi que la frontière entre l'Ontario

et le Québec. On peut avoir accès facilement par la voie terrestre et maritime aux grands centres urbains, et la réserve est un corridor de transport naturel. Le service de police dessert quelque 8 000 personnes. La population de la réserve ressemble beaucoup à celle des Six Nations en ce qui concerne sa diversité sur le plan du niveau d'instruction, du statut socio-économique et de son orientation par rapport à la culture traditionnelle et aux questions politiques. De plus, elle affiche, elle aussi, des niveaux élevés de pauvreté et de chômage même si une visite en voiture dans la région permet d'observer un nombre considérable de commerces de détail, de services personnels et aux entreprises et, bien entendu, de services et d'organismes de la bande. À l'instar de celui de la réserve des Six Nations, le conseil de bande d'Akwesasne gère une administration évoluée et complexe. Les niveaux de crimes de violence et de troubles sociaux sont particulièrement élevés selon le chef de police. Depuis des années, la réserve est aux prises avec d'importantes activités de contrebande qui ont entraîné beaucoup de violence et d'activités criminelles, en partie parce qu'il n'y a pas eu un consensus suffisant entre les gens de la collectivité et les autorités des environs au sujet de ce qui doit être considéré comme un crime, de ce qui constitue un droit ancestral et des droits ancestraux qui ne devraient peut-être pas être exercés pour le bien de la collectivité. Tous ces facteurs causent des maux de têtes aux autorités policières. Ces dernières années, la contrebande de drogues, d'armes et même d'humains a accéléré la violence et la participation de membres importants du crime organisé, y compris la mafia, les motards et les gangs de Colombiens et d'Autochtones. En outre, il y a eu des vendettas entre groupes et des affrontements idéologiques entre différents intérêts dans la collectivité d'Akwesasne. Selon un sergent d'Akwesasne, les interventions de la police par le passé ont été interprétées par certaines factions comme du favoritisme et elles ont laissé un goût amer. L'activité policière et l'application appropriée de la loi suscitent encore beaucoup de controverses, et l'on est encore loin d'un consensus, au moment même où la Première nation s'efforce d'obtenir plus d'autonomie concernant tous les aspects de la vie quotidienne et où elle observe et évalue une revitalisation en profondeur de la tradition Mohawk. Comme l'a fait remarquer le chef de police en utilisant un euphémisme, « nous sommes au cœur de l'action, et non en périphérie ». Le service d'Akwesasne compte 23 policiers (y compris le chef) et il n'a

éprouvé aucune difficulté à les recruter ou à les conserver, ce qui témoigne de la qualité de la gestion du service de police malgré les problèmes rencontrés dans la collectivité. Récemment, le service de police a collaboré énormément avec d'autres services de police, par exemple dans le cadre de patrouilles conjointes en bateau à moteur avec la GRC, et des stratégies d'application de la loi ont été établies avec d'autres services de police américains et canadiens.

Il semble que les trois chefs soient des gestionnaires très compétents. Chaque service a recours à des descriptions de travail et à des évaluations annuelles du rendement. De plus, ils feraient appel à la gestion participative. Cela est peut-être plus évident dans le cas du service d'Akwesasne, où il y a régulièrement des réunions du personnel et un plan d'activité annuel officiel (c.-à-d. des objectifs, des indicateurs de rendement, des échéanciers, etc.). C'est moins évident pour le service de police de Kitigan Zibi qui, vu sa taille beaucoup plus réduite, se prête à un style de gestion plus informel. Au cours d'entrevues, les trois chefs ont fait état de la patience, de la reconnaissance des réalisations des membres et de l'obtention de l'opinion des autres. L'un d'eux a fait remarquer au moment de la discussion sur son style de gestion, qu'il s'agit de « faire participer chacun à l'élaboration d'un plan et d'une orientation que le service de police s'efforcera de suivre ». Les trois ont reconnu l'importance de tenir compte de la situation d'ensemble de l'organisation et d'éviter de gaspiller leur énergie et leur temps en s'occupant d'activités policières courantes sur le terrain. De toute évidence, ils s'enorgueillissaient d'offrir un service de police professionnel. Ils ont également fait preuve de dynamisme pour obtenir les ressources leur permettant d'avoir les installations appropriées pour des fonctions comme les patrouilles, l'entreposage des éléments de preuve, les interrogatoires et la détention temporaire. Lorsque le service de police d'Akwesasne aura emménagé dans ses nouveaux locaux, les trois services auront probablement atteint la capacité de répondre à leurs besoins ordinaires en ce qui concerne les questions autres que le personnel. Par ailleurs, les trois chefs ont fait état de leurs besoins particuliers en matière de ressources, notamment les besoins habituels concernant le personnel, qu'il s'agisse de prévention du crime comme dans le cas des Six Nations ou de

la lutte contre certains genres de crimes (p. ex. le trafic de drogue) comme dans le cas d'Akwesasne. Les trois chefs ont soutenu qu'ils ont dû faire plus avec moins. Comme l'a dit l'un d'eux, « je ne dispose pas des ressources auxquelles ont accès les collectivités non autochtones ».

Lest trois chefs ont indiqué qu'un des principaux défis de leur organisation consistait à faire face aux attentes élevées de leur collectivité en matière de service et au refus général des membres de la collectivité de contribuer à la sécurité publique. Comme l'a fait observer un chef, « [le défi est de] répondre aux besoins de la collectivité et des dirigeants et de s'adapter à l'évolution des attentes de la police qui changent souvent ». Faire face au conflit des valeurs et aux factions de la collectivité occupe une place peut-être aussi importante que le niveau des attentes, pour ne pas dire plus importante, du moins pour les services de police des Six Nations et d'Akwesasne. Les trois chefs ont exprimé leur déception au sujet du niveau de soutien politique à l'égard des services de police et une certaine frustration devant le fait que le manque de consensus au sein de la collectivité a nui à l'atteinte de leurs objectifs. Ceux-ci auraient déployé des efforts considérables pour en arriver à un consensus plus solide, au sujet de questions précises comme la fermeture des clubs après les heures normales ou de questions plus générales comme l'application des lois provinciales ou du *Code criminel* dans certaines situations. Mentionnons, à titre de cas d'espèce, les efforts déployés par le chef de police d'Akwesasne pour faire connaître aux dirigeants et aux gens de la collectivité les sous-produits dangereux de la « contrebande » de drogues, qui entraînent un déséquilibre considérable dans la collectivité et l'accroissement important de la consommation de drogues dures dans la réserve. En général, l'élaboration à un degré très modeste jusqu'à maintenant de systèmes de règlements de bande par les Premières nations a clairement compliqué la tâche des chefs de police. Les trois chefs de police ont indiqué qu'à leur avis, les services de police autochtones sont plus tributaires de la politique et ils sont davantage aux prises avec divers conflits de valeurs que les services de police des collectivités non autochtones de taille semblable. Par ailleurs, ils ont pu expliquer brièvement cet état de fait en soutenant que la culture politique « traditionnelle » pourrait encourager ce

qui dans le reste de la société serait considéré comme une ingérence politique et, selon les termes de l'un d'eux, « nous nous occupons davantage des grandes questions politiques ayant trait aux droits des Autochtones que d'intervention policière ».

Les trois jeunes chefs de police ont convenu qu'il est d'ores et déjà évident que les services de police autochtones sont fondés sur des principes différents. Deux d'entre eux ont soutenu qu'ils sont très différents des services de police traditionnels ou communautaires tandis que le troisième a affirmé que les services de police autochtones, bien qu'ils soient uniques, ressemblent en principe aux services de police communautaires. Le caractère particulier des services de police autochtones et de leur conception sociale tient essentiellement à leur contexte, aux liens des services de police avec une culture différente et à l'organisation politique. Ce contexte entraîne probablement une politisation accrue des services de police, l'attribution d'une importance plus grande au maintien de la paix et à la sécurité publique (et des attentes plus grandes de la collectivité à cet égard) par rapport à la lutte contre le crime et à l'application de la loi et une sensibilité à d'autres valeurs que celles du *Code criminel*. Par exemple, comme l'a fait remarquer un chef, « notre tradition fait passer la collectivité avant l'individu tandis que le gouvernement canadien met l'accent sur les droits de l'individu de sorte qu'il y a un conflit de perception ».

Selon les chefs de police, cette conception sociale des services de police autochtones a deux répercussions importantes. D'une part, les chefs de police ont dû envisager l'exercice de leur profession d'une manière plus générale et maintenir cette nouvelle façon d'exercer leur profession avec l'aide des commissions de police locales malgré les pressions qui s'exerçaient sur eux pour qu'ils adoptent un style traditionnel de gestion policière ou un style politique dans le cadre duquel les priorités changent à tout moment. D'autre part, les chefs de police ont dû communiquer et acquérir de nouvelles connaissances sur les tâches policières et leurs responsabilités à l'égard de la réserve (surtout le chef et le conseil) et des autorités policières de l'extérieur. Deux chefs ont fait état de leurs nombreuses réunions avec des factions différentes de la collectivité pour aider à préciser en quoi consistent une

infraction et l'intervention appropriée de la police. Dans un cas, le chef est allé dans la « longue maison » plusieurs fois pour discuter à l'amiable de ces questions. Le troisième chef a insisté sur les efforts qu'il avait dû déployer pour faire mieux comprendre à la Sûreté du Québec les droits des Autochtones et les réalités politiques connexes. Les trois ont indiqué que par le passé au moins ils avaient rencontré des difficultés dans leur collaboration avec les services de police non autochtones, surtout pour obtenir leur soutien et élaborer une nouvelle définition de la situation afin que ces services de police en viennent à se rendre compte que le maintien de l'ordre ne se résume pas simplement à « leur mode de fonctionnement ou rien ». De plus, ces difficultés s'ajoutent aux problèmes prévisibles liés au fait d'être le nouveau venu dans le domaine des services policiers ou même aux questions de préjugé et de discrimination. Comme l'a fait remarquer l'un des chefs, « pour améliorer nos services de police, nous devons nous tenir loin des concepts non autochtones en matière de service de police en raison des limites de ces concepts ».

Les trois chefs avaient leur propre idée de l'avenir des services de police des Premières nations et, de façon plus générale, de la justice autochtone. Ils ont souvent fait état de l'établissement d'alliances aux niveaux régional, provincial et même national. Un chef a parlé de la création d'une organisation nationale semblable à la GRC qui regrouperait les services de police des Premières nations. Tout en encourageant les initiatives nationales pour évaluer « la situation actuelle et l'objectif visé » et favoriser l'examen d'autres questions comme l'élaboration de programmes de formation adaptés à la culture et aux réalités culturelles et politico-économiques des Premières nations, les autres ont mis davantage l'accent sur les alliances régionales, qu'il s'agisse des Algonquins du nord-ouest du Québec ou des trois grandes réserves Mohawk (éloignée d'environ une heure en voiture) dans le sud-ouest du Québec. Il y avait une certaine ambivalence au sujet de la nature de ces alliances avec des organismes de l'extérieur. Un chef a noté qu'une telle alliance « réduit les pouvoirs de la collectivité » – mais ils semblaient reconnaître que la faisabilité d'une autonomie importante et de l'autonomie gouvernementale était tributaire de cette évolution.

Les trois chefs semblaient accepter le fait que les services de police des Premières nations doivent se développer dans le cadre de systèmes de justice autochtone plus autonomes. Alors que les directeurs des services de police autochtones qui ont répondu au sondage de 1995 se répartissaient en deux camps égaux au sujet de la question de savoir si un système de justice autochtone plus « autonome » constituerait une mesure positive, ces trois chefs de police semblaient souscrire à cette éventualité. De plus, ils semblaient convaincus que les services de police des Premières nations reposaient sur une base solide dans leur collectivité, situation dont chaque chef de police pouvait sans aucun doute s'attribuer en grande partie le mérite.

CHEFS DE POLICE NON AUTOCHTONES

Huit chefs de police non autochtones ont participé au sondage. Ils étaient généralement dans la cinquante et aucun n'avait moins de vingt ans d'expérience dans la police. La plupart avaient fait des études universitaires (aucun n'avait obtenu un diplôme) et avaient suivi des cours spéciaux de recyclage en gestion, habituellement par l'entremise du Collège canadien de police. La majorité d'entre eux avaient passé des années, voire même toute leur carrière, au sein d'un service de police provincial ou municipal et ils y avaient occupé un poste de gestion de niveau inférieur et parfois intermédiaire. Il conviendrait de les définir comme des personnes issues de la classe ouvrière qui étaient devenues des vétérans expérimentés dans la prestation et la surveillance des services de police « au niveau de la rue ». Les huit chefs se sont joints au service de police autochtone à ce titre et la moitié étaient chefs depuis moins de deux ans. Six dirigeaient un service pour une seule bande et collectivité tandis que les deux autres dirigeaient un service de police desservant plusieurs bandes.

Les quatre thèmes évoqués peut-être le plus souvent par ce petit groupe de chefs, qui résidaient dans quatre provinces, étaient les suivants :

a) les problèmes de recrutement et de roulement;

b) les besoins importants en ressources des services de police des Premières nations;

c) la perception d'un esprit civique communautaire inadéquat;

d) le style différent de maintien de l'ordre caractéristique des Premières nations.

Tous les chefs de police non autochtones ont souligné qu'il était très difficile de recruter des agents autochtones compétents et, fait tout aussi important, de les garder. Au

moment du sondage ou de la visite sur les lieux, presque tous ces services de police tentaient de recruter des agents. Pour la plupart de ces chefs, la nécessité d'engager des agents issus de la collectivité ou des membres de la bande constituait une contrainte importante. Comme l'a fait remarquer un chef : « en insistant sur l'embauche d'agents provenant de la réserve, nous restreignons la qualité du personnel engagé ... [il y a] une population limitée ». La plupart estimaient que le bassin limité de recrutement influait sur la qualité générale du service. Dans la moitié de ces petits services, des agents avaient été renvoyés récemment ou étaient sur le point de l'être parce qu'ils ne remplissaient pas adéquatement leurs fonctions. Certains autres étaient considérés, au mieux, comme satisfaisants dans l'exercice de leurs fonctions. Plusieurs chefs ont formulé des observations semblables à celles de l'un d'entre eux qui a fait remarquer, au moment d'exprimer à quel point son expérience de chef était loin de répondre à ses attentes, que les « agents ne semblent pas aussi enthousiastes au sujet de leurs fonctions que je l'espérais ». Un autre chef, qui faisait face à de graves problèmes de recrutement et dont les effectifs étaient nettement insuffisants, a fait observer au sujet du bassin de main-d'œuvre local ce qui suit : « ils sont peu instruits, ils n'ont pas d'expérience, ils ne comprennent pas les services de police, ils perdent rapidement leurs illusions et ils ne veulent pas assurer le suivi des dossiers ... c'est inutile ». De l'avis général, le chef et le conseil doivent tenir compte du fait que les « services de police ne sont pas un projet de création d'emplois ». Les chefs reconnaissaient cependant que le taux de chômage local était très élevé et qu'il était souhaitable que les agents comprennent les coutumes et les langues locales.

Les chefs ont également indiqué qu'à part le bassin de recrutement limité, d'autres facteurs causaient des problèmes de recrutement et de roulement. Les agents autochtones compétents et chevronnés devenaient de plus en plus recherchés, surtout dans l'Ouest canadien, et par conséquent, certains de ces petits services perdaient leurs meilleurs éléments au profit des grands services de police qui offraient une meilleure rémunération, dont la GRC. Un chef a fait la remarque suivante : « il est difficile de garder des agents d'expérience ou d'en attirer, car ils poursuivent généralement leur progression professionnelle dans un

autre service, et il est important d'offrir des incitatifs pour que les agents d'expérience ne partent pas ». Plusieurs chefs ont mentionné que, dans leur domaine, « la personne la plus recherchée est l'agent autochtone compétent, chevronné et qualifié ». Selon les chefs, un autre facteur qui influe sur le recrutement et le maintien en fonction est le stress lié à l'exercice des fonctions policières dans sa propre communauté, car beaucoup de conflits et de troubles sociaux mettent en cause des parents, et le rôle de policier ne permet pas beaucoup de jouir d'une vie privée. Presque tous les chefs ont indiqué qu'à leur avis, les services de police dans les collectivités autochtones différaient de ceux des collectivités non autochtones de même taille, car « le stress et le roulement sont plus élevés dans les rangs ». Un chef estimait que le problème le plus pressant à résoudre au sein de son organisation consistait à « offrir une meilleure formation et un soutien plus solide aux agents autochtones ... [il doit y avoir] une plus grande compréhension des problèmes que pose aux agents le fait d'assurer des services de police aux gens de leur collectivité et cela exige une modification des perceptions de la population à propos du rôle du service de police ». Ce point de vue recevrait sans aucun doute un accueil favorable chez les autres chefs des services de police des Premières nations. En fait, les chefs des petits services de police indépendants du Canada et des États-Unis y souscriraient, car les problèmes de manque de vie privée et les meilleures possibilités d'avancement professionnel dans les grands services de police – et la nécessité d'accorder la priorité en matière d'emploi aux gens de la localité – ont généralement entraîné un taux de roulement élevé chez les agents de ces services de police (Whipple *et al*, 1991; Weisheit *et al*, 1995). Il semblerait que la situation soit plus grave dans les collectivités autochtones étant donné l'existence de liens de parenté plus étroits, les populations moins nombreuses, le caractère récent de l'autoadministration et, par suite du colonialisme, le legs de la marginalisation. Il convient de noter que les questions de personnel de ce genre ont amené certains chefs de police et leurs commissions locales à devenir plus réceptifs aux étrangers, qu'il s'agisse d'Autochtones ou de non-Autochtones, et aux idées comme les registres provinciaux d'agents autochtones qualifiés, mais comme l'a fait remarquer un chef, ils doivent faire face aux rumeurs, sinon à la réalité selon laquelle les agents non locaux, même les Autochtones, ne seraient pas bienvenus dans la collectivité.

Ces policiers d'expérience étaient unanimes à penser que les services autochtones auto-administrés exigeaient plus de ressources que les services de police non autochtones de taille semblable. Tous ont reconnu que les conditions et les attentes de la collectivité, les besoins en matière d'autoadministration et le style de maintien de l'ordre qui convient sont différents. De plus, tous les chefs, sauf deux, ont convenu que les problèmes et les coûts de démarrage sont supérieurs dans le cas des services autochtones. Ils ont généralement indiqué que leur service devait faire face à des niveaux élevés de crime de violence et(ou) de troubles sociaux, à des problèmes sociaux sous-jacents graves (p. ex. la pauvreté généralisée), aux querelles entre groupes et aux attentes élevées de la collectivité en matière de service. Même si deux ont déclaré leurs ressources insuffisantes à presque tous les égards, fait surprenant, la plupart considéraient leurs ressources actuelles ou les ressources qu'ils devaient recevoir bientôt comme suffisantes, sauf en ce qui concerne les effectifs, et ils ont fait état de certaines réalisations particulières qu'ils avaient accomplies (p. ex. l'achat de véhicules, technologie informatique, formation de leur personnel). Il y avait beaucoup de diversité dans les réponses des chefs aux questions concernant les stratégies réalistes pour améliorer la situation actuelle de leur service sur le plan des ressources, mais la réponse la plus fréquente portait sur la création d'autres organismes locaux avec lesquels le service de police pourrait collaborer.

Les chefs de police non autochtones estimaient généralement qu'il fallait renforcer l'esprit civique dans les collectivités dont ils dirigeaient le service de police. En général, ils croyaient que la collectivité souffrait de l'opposition entre les factions et était aux prises avec de graves problèmes sociaux, mais que les organismes sociaux étaient limités et que peu de personnes « veulent collaborer avec la police pour faire face au crime et aux questions connexes ». Par conséquent, ils estimaient que sans un solide leadership de la police – objectif difficile à atteindre à leur avis étant donné l'offre de policiers et les demandes des résidants – les possibilités de partenariat police-collectivité étaient très limitées. Plusieurs ont fait remarquer qu'en raison de la pauvreté et peut-être du legs du colonialisme (le « syndrome de l'aumône » selon les termes d'un des chefs), les « gens n'offrent pas leurs

services à titre de bénévoles, ils veulent plutôt être rémunérés » tandis qu'un autre chef a soutenu que les programmes comme la surveillance de quartier, parent-secours ou l'aide aux victimes ont été impossibles à organiser en raison du manque d'intérêt et de bénévoles. La plupart ont indiqué que les commissions de police apportaient généralement un soutien énorme et qu'elles étaient devenues de plus en plus efficaces ces dernières années, mais qu'ils considéraient qu'il [illegible] offrir plus de formation et faire apprécier davantage le rôle de la police et de la commission. Ils souscrivaient de toute évidence au modèle traditionnel selon lequel la commission de police trace l'orientation générale, mais n'intervient pas dans le fonctionnement des services de police et elle agit comme tampon entre la direction de la police et les organismes élus. En ce qui concerne ces deux aspects, les chefs étaient unanimes à penser qu'il y avait encore beaucoup de travail à accomplir dans leurs collectivités.

Ils estimaient généralement qu'il fallait recourir à un modèle de maintien de l'ordre différent dans les collectivités autochtones. Tous, sauf un, ont convenu que les services de police autochtones différaient des services de police traditionnels ou communautaires même s'ils leur ressemblaient à certains égard, en particulier les services de police communautaires. Il était plus difficile de définir les caractéristiques différentes des services de police autochtones et les chefs estimaient que ceux-ci continuent d'évoluer. L'opinion des chefs de police était très partagée quant à savoir si les services de police autochtones sont plus tributaires de la politique et davantage aux prises avec divers conflits de valeurs que les services de police dans les petites collectivités en général. Un chef a exprimé succinctement le point de vue de ceux qui doutaient qu'il y ait des différences à cet égard : « non, les petites collectivités s'efforcent de séparer les questions … il y a des contacts personnels étroits ». Ceux qui soutenaient qu'il y avait une différence importante ont fait état de l'« ingérence » plus importante du chef et du conseil dans les affaires de la commission de police, même s'ils reconnaissaient souvent que la commission est une nouvelle institution dans les collectivités autochtones et que ce n'est qu'au cours des dernières années que ses membres ont reçu une formation. Les chefs de police estimaient également que les rapports entre la police et la politique étaient différents en ce qui concerne la façon dont le chef et le conseil

intervenaient directement dans la répression du crime. Un chef de police a formulé les remarques suivantes : « certaines bandes font parfois comparaître les délinquants devant le chef et le conseil pour leur imposer des sanctions ». Le domaine peut-être le plus souvent cité où il y a des relations différentes, voire plus étroites, entre la police et la politique concerne la compétence. D'une part, il y a la question des règlements de la bande en vertu desquels le chef et le conseil peuvent exiger l'intervention de la police, mais il existe une certaine confusion quant au statut juridique des règlements des bandes, au point où leur existence pose un problème. D'autre part, plusieurs conseils de bande revendiquent un mandat ambigu en matière de police par rapport aux lois provinciales, ce qui encourage l'application de certains règlements et dissuade d'en appliquer d'autres. Les chefs de police non autochtones semblaient parfois désorientés par cet état de fait (p. ex. en ce qui concerne l'application des lois contre le commerce clandestin d'alcool). Même s'ils étaient conscients des questions politiques plus générales et du point de vue sous-jacent des différentes nations autochtones, bon nombre des chefs de police, pour ne pas dire tous, jugent cette situation difficile et soutiennent que les « provinces ont des responsabilités en matière d'administration de la police et qu'il faut collaborer avec elles ». Il semblerait que dans la mesure où les services de police autochtones comportent plus de « politique » que dans les collectivités non autochtones de taille semblable, la différence réside plus dans ces domaines de compétence et l'intervention du conseil de bande que dans l'ingérence des dirigeants locaux dans les services de police, car cette dernière situation caractérise souvent les services de police des petites villes et des régions rurales (Bass, 1995).

Les chefs de police ont reconnu que l'approche distincte des « services de police autochtones » a des répercussions importantes sur le style de gestion. Plusieurs ont souligné que le besoin le plus important en gestion consiste à bien communiquer et à faire preuve de patience, car, comme l'a fait remarquer un chef, « il faut consulter tout le monde au sujet de tout ». Un autre a fait état de la nécessité, pour le directeur de police efficace dans les collectivités autochtones, de tenir compte des différences culturelles et familiales et d'adopter une « approche discrète ». Un autre a fait observer que « les compétences

policières passent parfois après la gestion des questions sociales ». Les aptitudes sociales et en communication ainsi que la sensibilisation aux cultures pourraient bien être des domaines où ces vétérans ayant reçu une formation poussée auraient le moins de préparation officielle de sorte qu'il n'est peut-être pas surprenant qu'ils fassent valoir ces points de vue. Néanmoins, à leur avis, la situation est tout à fait différente de celle des collectivites non autochtones de taille semblable. Les chefs ont souligné un autre domaine particulier de gestion : la nécessité d'enseigner à leurs jeunes agents et de les encadrer (p. ex. dans un service l'âge moyen des agents était d'un peu plus de 21 ans) et, à la lumière des taux élevés de roulement et d'infractions graves, de recourir à une approche « directe » dans les enquêtes. Encore une fois, ce besoin pourrait bien caractériser le rôle du chef de police de la plupart des petites villes et des régions rurales, mais le caractère nouveau du service de police des Premières nations ainsi que les questions de culture et de compétence pourraient revêtir une importance particulière dans ces collectivités autochtones.

Dans l'ensemble, les chefs de police non autochtones étaient de vieux routiers chevronnés qui avaient un point de vue traditionnel du rôle de la police, de la commission de police et des questions de compétence. Dans une large mesure, à divers degrés, ils appliquaient les principes d'un service de police de qualité qu'on leur avait enseignés (p. ex. rédaction de rapports, suivis, contact avec les victimes, réponse rapide aux appels de service). Par ailleurs, ils faisaient preuve de souplesse et d'ouverture face aux différences culturelles et communautaires et ils appliquaient un concept de police communautaire qui, comme l'a fait remarquer Depew ailleurs (Depew, 1993) est neutre en ce qui concerne les questions de constitution et de compétence. Leur principale orientation de politique consistait à préconiser une formation plus poussée pour leurs agents, les commissions et eux-mêmes et à demander au gouvernement fédéral d'assumer un leadership plus dynamique dans le façonnement du style de prestation des services de police autochtones. Comme l'a souligné un chef, « appliquons les freins, regardons où nous sommes rendus et où nous devons aller ».

ANALYSES ET DISCUSSION

PRINCIPAUX THÈMES DANS LES RÉSULATS DES RECHERHES

Cinq grands thèmes semblent occuper une place primordiale dans la conception sociale des services de police autochtones selon les dirigeants des services de police des Premières nations et peuvent facilement être définis à partir des données recueillies pour le présent projet. Dans chaque cas, le thème a été exprimé brièvement par un ou plusieurs des chefs de police des Premières nations. Ces thèmes sont les suivants :

a) « Nos services sont voués à l'échec »
b) « Les services de police ne sont pas un projet de création d'emplois »
c) « Nous semblons être les seuls à nous préoccuper des problèmes qui existent dans la collectivité »
d) « Les services de police autochtones sont différents des services de police des petites villes »
e) « Les services de police autochtones et la politique sont inséparables »

« SERVICES VOUÉS À L'ÉCHEC » ET VULNÉRABILITÉ

Un nombre important des chefs, tant autochtones que non autochtones, ont fait valoir, à des degrés divers de conviction, que les services de police des Premières nations étaient voués à l'échec. A leur avis, on a fixé de nobles objectifs aux services de police des Premières nations qui ont été créés, et les attentes de la collectivité à leur égard étaient élevées, mais leurs ressources étaient tellement insuffisantes qu'elles risquaient d'entraîner la désillusion de la collectivité et l'incapacité des services d'atteindre même les objectifs des services de police traditionnels, ce qui amènerait les services de police provinciaux à assurer de nouveau le maintien de l'ordre. L'argument reposait essentiellement sur le financement inadéquat consenti par les gouvernements fédéral et provinciaux et, deuxièmement, sur les

modalités et conditions du financement (p. ex. domaines admissibles, durée du contrat de financement) imposées par ces organismes. Comme il a été noté dans les pages précédentes, les chefs de police ont presque tous soutenu que leur situation était différente de celle des services de police non autochtones en ce qui concerne les conditions sociales dans la collectivité qui créent des problèmes pour la police, les attentes de la population à l'égard des services de police, les niveaux de criminalité et les demandes de services, les coûts de démarrage et d'autres facteurs. Par conséquent, même s'ils reconnaissaient parfois que la plupart des services de police des Premières nations affichaient un meilleur ratio de « policiers à la population » que les services de police non autochtones, les chefs ont soutenu que la formule de financement utilisée par les gouvernements ne tenait pas compte de tous les facteurs pertinents et qu'elle ne permettait certes pas d'obtenir un nombre d'agents suffisant pour pouvoir prendre des initiatives de prévention du crime et de résolution des problèmes, et encore moins d'offrir des services de police autochtones distincts.

En outre, le service de police ou la période d'affectation du chef laissait souvent planer une certaine vulnérabilité. Que ce soit au moment des visites ou de l'examen des données du sondage ou d'autres sources comme les rapports de conférence, les recherches ont souvent permis de déceler une certaine précarité en ce sens que la situation des services de police autochtones était loin d'être réglée et que certains étaient considérés comme susceptibles de faire l'objet d'une « prise de contrôle » par la police provinciale. Dans quelques cas, les dirigeants des services ont parlé de candidats aux postes du conseil des bandes autochtones qui recommandaient dans leur plate-forme de confier à la GRC les services de police de leur collectivité. Il est arrivé, ces dernières années, que des collectivités autochtones mettent fin aux ententes d'administration autonome de leurs services de police autochtones pour rétablir les services de police de la GRC. De plus, les accords tripartites créant le service de police autoadministré portaient généralement sur une période de trois ou cinq ans, d'où la perception qu'il s'agissait d'un « projet » et l'incertitude quant à l'avenir du service de police lui-même. Cette instabilité était souvent considérée également par rapport au poste du chef de police. Dans plusieurs cas, le chef de police a été réprimandé (et

dans au moins un cas « suspendu sans salaire ») pour avoir collaboré avec la police provinciale lors de certaines descentes ou arrestations prêtant à controverses sur le plan politique. On ne sait pas exactement si les chefs de police des Premières nations jouissent de la protection d'une clause de « congédiement motivé » dont bénéficient leurs pairs du reste de la société canadienne, mais certains ont indiqué qu'ils avaient conclu un contrat à court terme et qu'ils pouvaient et pourraient bien être congédiés sur-le-champ.

On ne sait pas trop à quoi s'en tenir au sujet de cette possibilité de suspicion et de vulnérabilité. La Politique fédérale sur la police des Premières nations et l'accent mis sur les accords tripartites permettent clairement aux services de police provinciaux d'établir des services de police autochtones, et il n'est pas nécessaire de créer des services de police autoadministrés. Par ailleurs, la création de tels services est tout à fait conforme à la politique officielle du gouvernement favorisant l'autonomie gouvernementale des Premières nations, et certains fonctionnaires ont soutenu que les services de police dirigés par les Autochtones constituent pour le gouvernement la meilleure façon d'encourager l'autonomie gouvernementale des Autochtones dans le domaine de la justice. De plus, la Direction générale de la police des Autochtones finance l'Association des chefs de police des Premières nations avec laquelle elle travaille en étroite collaboration. Il s'agit de l'organisme cadre des services de police autoadministrés. Néanmoins, cela attire l'attention sur le caractère adéquat du financement par le gouvernement fédéral des services autoadministrés en fonction des trois principes de la Politique sur la police des Premières nations : la comparabilité aux services non autochtones, le contrôle par les Premières nations et l'encouragement de modèles de services de police autochtones distincts. Dans les administrations provinciales, il semble que l'appui aux services de police autochtones autoadministrés varie sensiblement, mais ces services existent dans la plupart des provinces, et seules deux provinces (Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve/ Labrador) ont exigé que les services de police autochtones soient assurés par l'entremise des services de police provinciaux. Bien entendu, pour diverses raisons, certaines collectivités autochtones ont préféré que le service de police provincial (habituellement la GRC) continue d'assurer les

services de police. Quant à la situation précaire du chef de police, il ne fait pas beaucoup de doute, comme en témoignent les données du sondage et les visites, que les chefs de police des Premières nations doivent, d'une part, s'employer à bien faire comprendre aux dirigeants de la communauté les impératifs d'un service de police moderne et, d'autre part, à sensibiliser les représentants externes de la police et de la justice aux droits et aux réalités des Autochtones. Dans certains services de police, il y a eu un roulement important des chefs, mais nous avons constaté dans le cadre de la présente recherche qu'un nombre important de chefs (voir le chapitre sur le leadership plus haut) ne craignent pas de perdre leur poste et qu'ils ont confiance dans l'avenir de leur service.

De toute évidence, les chefs de police des Premières nations peuvent démontrer de manière convaincante que leurs services font face à un grand manque de ressources. En raison des attentes du public, des normes provinciales de plus en plus rigoureuses et des objectifs complexes des services de police autochtones à titre de système idéalisé, ces petits services de police éprouvent de la difficulté même à offrir des services de police de base, de qualité, traditionnels et répressifs. Pour venir à bout de la suspicion et de la vulnérabilité, il semble qu'il faille régler la question des ressources. Une solution pourrait consister à accroître la régionalisation et la collaboration comme c'est le cas dans la plupart des services de police au Canada. Notre recherche a révélé certaines tendances dans ce sens entre les services de police autoadministrés, mais on a aussi noté que peu de dirigeants de services de police des Premières nations voyaient la régionalisation comme la solution à leurs problèmes de ressources. La régionalisation n'était pas considérée comme une panacée, car on estimait qu'elle crée ses propres problèmes, par exemple une couverture géographique et une collaboration dispersées entre les chefs et les conseils des Premières nations, sans permettre d'obtenir des effectifs assez importants pour offrir des services de police spécialisés. Les chefs de police doutaient également que les demandes et les attentes des collectivités à l'égard des services de police puissent diminuer dans un avenir rapproché. En outre, ils avaient été de toute évidence incapables de persuader les bailleurs de fonds que des investissements importants à court terme pour la résolution des problèmes et la prévention

du crime permettraient de réduire à long terme la demande des collectivités. En ce qui concerne l'offre, les collectivités n'ont généralement pas été incluses dans un partenariat avec la police, ce qui a exigé des ressources supplémentaires et a eu simultanément une incidence sur la demande et les attentes. Peut-être qu'à mesure que les collectivités autochtones se libéreront du carcan du colonialisme et exerceront un contrôle dans le domaine de la justice, elles feront davantage preuve d'une volonté d'engagement à l'égard de leurs services policiers et en viendront à les considérer comme une responsabilité de la collectivité. Les chefs de police des Premières nations ont, pour leur part, plus cherché à collaborer avec les autres services de police et à travailler avec les organismes sociaux locaux pour pouvoir établir des stratégies utiles en matière de ressources. Il semble que, quelles que soient les stratégies adoptées pour faire face à l'insuffisance des ressources, le service de police autochtone doit examiner avec soin le modèle policier qu'il peut adopter de manière réaliste. Les ressources dont disposeront les services de police des Premières nations ne seront probablement jamais suffisantes – à quelques exceptions près – pour pouvoir offrir des services de police traditionnels autonomes et adéquats, et toute tentative dans ce sens absorberait probablement des ressources qui pourraient mieux servir à des services proactifs et adaptés à la culture autochtone. Le modèle préféré pourrait bien en être un où le service de police autochtone s'occupe fondamentalement d'une « première intervention » de qualité (en laissant les services ultérieurs d'enquête et spécialisés aux services de police provinciaux) avec d'importantes tâches de maintien de l'ordre. Le fait d'avoir une conception claire d'un modèle de services de police des Premières nations approprié et satisfaisant pourrait faciliter le règlement de la question des ressources.

« LES SERVICES DE POLICE NE SONT PAS UN PROJET DE CRÉATION D'EMPLOIS »

Pour expliquer ce thème, les chefs de police des Premières nations ont attiré l'attention sur le problème du recrutement et du maintien en fonction d'agents autochtones qualifiés. A leur avis, un recrutement insuffisant provoque un fort stress chez les agents, un

grand roulement de l'effectif et beaucoup de critiques de la part de la collectivité, insatisfaite du rendement de la police. Dans un tel cas, ils doivent exercer une gestion plus directe et consacrer une part disproportionnée de leur temps et de leur énergie à des questions de personnel. De plus, ils ont soutenu que le faible recrutement contribue à l'établissement d'une norme peu rigoureuse au sein du service et favorise le départ d'agents autochtones compétents, qui sont recrutés par des services de police plus importants et plus respectés. Les chefs de police non autochtones des Premières nations ont fait ressortir ce thème, mais ils n'étaient pas les seuls. Le problème de personnel résulterait en grande partie de la tendance des dirigeants politiques des Premières nations (et parfois, mais moins souvent, des membres des commissions de police locales) à insister pour les agents soient recrutés parmi les membres de la bande, qui compte généralement un bassin limité de candidats compétents. Tous ont reconnu la légitimité de cet objectif des bandes, étant donné les rares possibilités d'emploi au niveau local et le désir de la bande d'avoir un service de police enraciné dans la collectivité, apte à comprendre ses coutumes et sa langue. Néanmoins, il semble qu'à cause de cette insistance, les chefs de police se sont souvent retrouvés avec des recrues et des agents dont la motivation et le talent laissaient à désirer. De ce point de vue, les défis que doivent relever les services de police des Premières nations sont considérables et, si l'on tient compte du fait que la collectivité desservie est formée de parents et d'amis, le niveau de motivation et de professionnalisme doit être de toute évidence très élevé. Selon de nombreux chefs de police, le problème de recrutement est aggravé par la formation inadéquate que reçoivent les recrues dans les collèges de police provinciaux, formation qui ne tient probablement pas compte des réalités sociales des réserves et des attentes et des controverses suscitées par les services de police.

Comme il a été mentionné plus haut, il u a eu une croissance très rapide du nombre d'agents de police autochtones au Canada. En moins de huit ans, plus de cinq cents agents autochtones sont devenus agents de police de plein droit. Selon les dispositions de la politique fédérale actuelle (c.-à-d. la Politique sur la police des Premières nations et la politique de la GRC), 50 % des agents des services autoadministrés des Premières nations

doivent être autochtones et 100 % des agents sur le terrain lorsque le service de la Première nation n'est pas autoadministré (p. ex. GRC). Le rythme des changements et le grand nombre de personnes en cause (par rapport à la population des Premières nations) pourraient épuiser le bassin de candidats appropriés et créer une pénurie d'agents de police autochtones. La GRC s'est efforcée de respecter le critère des 100 %, et la plupart des services autoadministrés semblent avoir réussi à satisfaire celui des 50 %. La pression exercée pour que soit embauché du personnel local a souvent donné lieu à des problèmes de personnel dont il est fait état plus haut. L'agent de police autochtone qualifié et efficace est très recherché. De plus, il est difficile d'offrir une formation en cours d'emploi pour combler les lacunes de la formation des recrues et d'enseigner les normes professionnelles aux jeunes agents autochtones locaux dans des petits services de police autochtones qui sont souvent éloignés et isolés les uns des autres. Les coûts spéciaux liés à ce recyclage nécessaire devraient être pris en considération lorsque les parties aux accords tripartites de service de police célèbrent le succès remporté par la mise en œuvre rapide et complète de l'indigénisation des services de police des Premières nations. Parmi les autres stratégies qui permettent de faire face à ces problèmes de personnel, mentionnons la régionalisation et la collaboration (p. ex. l'échange de personnel) et l'établissement de registres provinciaux et peut-être même nationaux d'emploi des Premières nations.

« NOUS SEMBLONS ÊTRE LES SEULS À NOUS PRÉOCCUPER DES PROBLÈMES QUI EXISTENT DANS LA COLLECTIVITÉ »

Cette remarque a été faite par un chef de police autochtone, mais elle traduit un sentiment généralisé chez les chefs de police de l'échantillon. À son avis, il y a beaucoup d'apathie et peu d'esprit civique dans les collectivités autochtones : rares sont les gens qui veulent participer aux efforts de la police, et celle-ci doit faire face à des situations de désordre social que les normes communautaires devraient pouvoir contenir. La police ne peut donc pas trouver assez de bénévoles pour les programmes de prévention du crime (p. ex. surveillance de quartier) et les chefs de police doivent déployer beaucoup d'efforts pour

mobiliser la collectivité et amener les gens (et parfois leurs propres agents) à se rendre compte que la police doit exercer ses fonctions avec impartialité et neutralité à l'égard de la famille. La situation a été jugée d'autant plus problématique et frustrante que l'amélioration des conditions socio-économiques de la collectivité était considérée comme essentielle à la résolution satisfaisante des problèmes de criminalité et de désordre social. Les chefs étaient généralement d'avis que le genre de services policiers convenant à ces collectivités n'était pas des services répressifs traditionnels, mais plutôt des services tributaires du développement communautaire et d'une forte volonté d'engagement de la part des gens. Ils étaient presque unanimes sur ce thème et ses dimensions. Cependant, les chefs non autochtones étaient plus portés à insister sur l'apathie tandis que les chefs de police autochtones étaient plus susceptibles d'insister sur les antagonismes et les querelles intestines.

Ils estimaient généralement que l'apathie et le manque d'esprit civique résultaient du colonialisme et de la dépendance. En particulier, ils estimaient que le syndrome de la main tendue et la marginalisation par rapport à l'autorité étaient associés à la solidarité familiale, d'une part, et à l'apathie au niveau communautaire, d'autre part. Selon cette explication, à mesure que les Premières nations acquièrent plus d'autonomie et de contrôle sur leurs conditions socio-économiques, il peut se produire une revitalisation de l'esprit civique et une tendance accrue à considérer les services de police comme une responsabilité communautaire. Pour l'avenir immédiat, toutefois, selon ce point de vue, le service de police doit faire preuve d'un solide leadership dans la collectivité, et les dirigeants des services de police doivent réussir à mobiliser l'opinion publique et à faire preuve d'un professionnalisme convenant aux Premières nations. Il convient de noter, comme il a été mentionné plus haut, que certains chefs de police des Premières nations le font déjà, à savoir faciliter les conversations communautaires au sujet des services de police et amener des bénévoles à prévenir le crime. Certains étaient d'avis qu'il s'agit là d'un domaine où les commissions de police pourraient prêter main-forte. Les visites sur les lieux et d'autres documents indiquent qu'une partie du défi consiste peut-être à offrir aux gens la possibilité de participer à la

surveillance de leur collectivité. On ne sait pas jusqu'à quel point les services de police des Premières nations ont fait preuve d'imagination et de réceptivité. Dans les quelques cas où les chercheurs ont effectué des travaux ethnographiques modestes, il semblait y avoir une volonté non exploitée au moins chez certains résidants de participer.

« LES SERVICES DE POLICE AUTOCHTONES SONT DIFFÉRENTS DES SERVICES DE POLICE DES PETITES VILLES »

Ce thème est au cœur de ce que sont ou pourraient être les services de police des Premières nations en tant que modèle de services de police. Selon presque tous les chefs de police, les services de police des Premières nations revêtent un aspect distinct et diffèrent considérablement des services de police offerts dans une petite ville ou un village non autochtone comparable. Comme il est mentionné plus haut, ils ont fait état de ces présumées caractéristiques particulières sur le plan des différences politico-économiques des Premières nations, des caractéristiques de la collectivité (y compris les attentes et les exigences en matière de services de police), des besoins en matière de ressources policières et des questions de personnel. Ils estimaient que les services de police eux-mêmes étaient plus « discrets », qu'ils dépendaient moins des mesures du système officiel de justice pénale comme l'arrestation et l'inculpation, qu'ils répondaient à tous les genres d'appels de service, qu'ils négociaient la loi, qu'ils étaient aux prises avec une grande variété d'opinions publiques concernant les services de police et qu'ils étaient axés sur un ensemble différent de valeurs et de traditions. Il n'était pas rare que les énoncés de mission des services de police des Premières nations fassent état d'un style de maintien de l'ordre distinct (p. ex. « offrir des services de police adaptés à la culture et aux traditions de nos collectivités »).

En surface, il semblait y avoir beaucoup de similarité entre ces services de police et ceux des petites villes et des villages non autochtones, dotés d'un service de police indépendant. Parmi les ressemblances, il y aurait vraisemblablement : un mandat élargi en matière de services, une connaissance approfondie et intime de la collectivité par les agents, l'accent mis sur la résolution officieuse des incidents, la préférence accordée lors du

recrutement aux gens de la collectivité, un fort roulement des effectifs, des possibilités limitées de perfectionnement en cours d'emploi, une forte « ingérence politique » locale et la vulnérabilité du service de police ainsi que le rôle du chef de police. Les différences résidaient probablement davantage dans le domaine politique, à savoir la plus grande diversité des points de vue du public concernant les lois et les services de police dans les Premières nations et les sphères de compétence davantage contestées entre les Premières nations et les deux paliers de gouvernement supérieurs. Les accords fiscaux sont tout à fait différents, étant donné que les petites villes non autochtones paient les services de police directement au moyen de leurs impôts, fait qui pourrait avoir des répercussions profondes sur la participation de la collectivité et l'esprit civique. Là encore, cependant, si la tendance à l'instauration d'une seule enveloppe budgétaire pour les Premières nations continue de gagner du terrain, ces conséquences pourraient être très mineures en ce qui concerne la différence entre les services de police des Premières nations et ceux des petites villes, car des choix et des décisions semblables en matière d'établissement des priorités devraient être envisagés dans les deux cas. On ne sait pas quelle serait l'incidence des différences culturelles et des traditions sur le service de police. En pratique, ces différences pourraient avoir un effet très limité, étant donné les contraintes imposées aux services de police des Premières nations par la prédominance omniprésente des modèles de service de police traditionnels, la nécessité de mettre l'accent sur les « compétences de base » au cours de la transition entre les services de police provinciaux et les services locaux et la demande considérable de services de police répressifs que susciteraient les niveaux élevés de criminalité grave dans bien des collectivités autochtones. De plus, l'engagement général de nombre de services de police des Premières nations à offrir des services jour et nuit exige beaucoup de ressources et restreint la souplesse nécessaire pour offrir d'autres formes de services. Bien entendu, il y a aussi la question de la profondeur des différences dans les valeurs culturelles et les traditions entre les Premières nations contemporaines et le reste de la société.

Il y avait divergence de vues, chez les dirigeants des services de police, quant à savoir si les services de police autochtones étaient plus que des services de police traditionnels améliorés ou s'ils étaient différents des modèles courants de « police communautaire ». En général, ils estimaient que les services de police autochtones, au moins d'un point de vue idéalisé, étaient essentiellement des services de police communautaire dans un contexte politique, et peut-être culturel, distinct. Dans la pratique, et encore une fois pour les mêmes raisons que celles susmentionnées, il existe peu de preuves que les services de police des Premières nations soient une police communautaire. Les chefs de police, et encore plus les dirigeants politiques des Premières nations, ont souligné que les services de police des Premières nations sont loin de représenter les services de police autochtones souhaités et ils ont préconisé une approche plus communautaire ainsi que des services de police plus adaptés aux différences culturelles. Il est difficile de trouver parmi les services de police des Premières nations les caractéristiques externes (p. ex. comptoirs, bulletins, programmes de bénévolat) et internes (p. ex. gestion civile, cercles de qualité) des services de police qui sont généralement associées à la police communautaires. Certes, les programmes spécialisés de policiers-éducateurs, d'aide aux victimes, de résolution de problèmes communautaires (comme les interventions d'urgence en santé mentale) et même la participation de comités consultatifs communautaires ne semblent pas monnaie courante. En général, il n'y a pas la gamme des services de police communautaire ou de justice réparatrice qu'on trouve au sein des détachements de la GRC, même s'il peut y avoir une activité importante à cet égard sur une base officieuse. Il n'y a pas non plus beaucoup d'équivalence avec le style japonais de services de police de première ligne qui met l'accent sur la médiation et le maintien de l'ordre et le recours à d'autres moyens que la justice officielle. Même au point d'entrée, le système japonais est très officialisé, et toutes les parties comprennent qu'il y a un système strict et punitif de traitement des cas.

De toute évidence, beaucoup de services de police autoadministrés participent à des activités communautaires comme des pow-wow et des cérémonies de la suerie, consultent les aînés, visitent des écoles, organisent des rodéos de bicyclettes et ont recours à certains

programmes de police courants (p. ex. les cartes de la police). De plus, le concept de justice réparatrice est répandu dans les collectivités autochtones et offrira de plus en plus de possibilités de collaboration avec les organismes sociaux locaux et de défis sur le plan de la résolution des problèmes. De plus, il est évident que la plupart des chefs de police et des dirigeants politiques des Premières nations estiment qu'il devrait y avoir un ou des modèles de services de police autochtones distincts. Le fait de préconiser et d'appliquer des modèles de services de police distincts revêt également une valeur politique et renforce l'argument, enraciné dans les droits issus des traités selon lequel les collectivités autochtones doivent avoir leurs propres systèmes de police et de justice. En ce sens, l'idée d'un service de police autochtone distinct peut être considérée comme un facteur de mobilisation important. Il est tout aussi évident toutefois que l'établissement de services de police distincts nécessiterait, semble-t-il, l'instauration d'un nouveau professionnalisme (voir ci-dessous), une formation particulière du personnel, un accroissement des ressources et, non les moindres, une profonde réflexion et la prise de décisions difficiles au sujet des genres de services de police auxquels on peut et l'on doit accorder la priorité.

« LES SERVICES DE POLICE AUTOCHTONES ET LA POLITIQUE SONT INSÉPARABLES »

Il fait peu de doute que les services de police autochtones sont entourés de symboles politiques. On a soutenu que les services de police et la justice sont les joyaux de la couronne de l'autonomie gouvernementale. Les dirigeants politiques nationaux des Premières nations ont souligné que les questions liées aux services de police doivent être envisagées dans le contexte de l'autonomie gouvernementale, et même des représentants gouvernementaux ont établi un lien entre les services de police et la politique en faisant remarquer que les services de police constituent la façon la plus facile d'encourager l'autonomie gouvernementale dans le domaine de la justice. Il y a un programme politique important dans le domaine des services de police des Premières nations qui est manifeste dans le secteur contesté des compétences, dans l'hésitation à appliquer sans réserve le *Code criminel* aux Premières

nations et, plus généralement, dans l'ambivalence de celles-ci concernant la pertinence et la légitimité des lois provinciales. En raison de ce programme politique, les services de police des Premières nations sont certainement différents en principe des services de police d'autres collectivités canadiennes. Mentionnons que la Commission royale sur les peuples autochtones (1996) a soutenu non seulement que les services de police autochtones devraient traduire les différences culturelles, mais aussi que le lien entre la politique et les services de police pourrait être différent, moins direct et moins autonome et moins assujetti à une commission de police indépendante que dans les collectivités non autochtones.

La présente recherche a fait ressortir que la principale différence entre les chefs de police autochtones et les chefs non autochtones résidait peut-être dans leur opinion au sujet de la relation entre les services de police et la politique. Les chefs de police non autochtones semblaient souvent perplexes devant l'« indissociabilité » des services de police et de la politique et ils semblaient vouloir simplement faire disparaître la question comme par enchantement (p. ex. « nous devons traiter avec la province, faisons-le ») ou la considéraient comme simplement une ingérence politique au niveau local. Les chefs de police des Premières nations, en particulier les dirigeants de ce groupe, étaient plus enclins à établir un lien entre les préoccupations en matière de services de police et l'ensemble de la situation des droits issus d'un traité des Premières nations et l'autonomie gouvernementale. Ils semblaient plus conscients également des divergences et des conflits au niveau communautaire concernant la politique et les services de police. Comme en témoignaient les visites sur les lieux et les cas où les chercheurs avaient des contacts plus suivis, bien des collectivités autochtones sont très actives sur le plan politique. Il arrive souvent qu'il y ait un grand nombre de candidats pour quelques postes au conseil, et il peut être assez difficile de démêler les nuances entre les points de vue concernant les liens entre la politique et la police parmi les traditionalistes, les chefs de bande du « courant dominant », les guerriers et les autres. Les chefs autochtones peuvent être plus sensibles aux symboles et aux postes, mais ils semblaient ambivalents quant à leur participation. Même les dirigeants parmi ces chefs de police des Premières nations s'enorgueillissaient du fait qu'ils avaient réussi à offrir

des services de police professionnels et non politiques et tout comme le groupe plus vaste des chefs de police autochtones interviewés en 1995-1996, ils ont déclaré que la politique locale était une cause importante de stress au travail. L'instauration d'un nouveau professionnalisme qui peut incorporer différentes valeurs et différents modèles politiques de services de police constitue un défi de taille. Aux États-Unis, l'expérience du maintien de l'ordre dans les réserves a servi à la police autochtone de ce pays à apprécier les valeurs et les traditions différentes, mais non à les considérer comme des dimensions ou des facettes à incorporer dans leurs orientations traditionnelles en matière de services de police professionnels. Faire preuve de professionnalisme est peut-être un intérêt fondamental des agents dans leur travail et leur permet clairement d'éviter les extrêmes d'une réponse délicate du point de vue politique en matière de police. On ne sait pas à quel point le professionnalisme est ouvert aux définitions des questions liées aux services de police qui ne font pas partie du courant dominant.

SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS : REGARD VERS L'AVENIR

SITUATION ACTUELLE DES SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS

Il est évident qu'il y a eu un changement important dans les services de police des Premières nations depuis l'annonce de la Politique sur la police des Premières nations en 1991. Il s'est produit une indigénisation poussée; les services de police sont de plus en plus autoadministrés officiellement dans les collectivités autochtones, et les services de police dans leur ensemble, qu'ils soient auto-administrés ou non, sont devenus beaucoup plus sensibles aux collectivités qu'ils desservent et leur rendent davantage compte. Il y a cinq critères qu'on pourrait utiliser pour évaluer ces faits nouveaux. Les services de police dans les collectivités autochtones sont-ils plus efficaces, plus efficients et plus équitables en raison de ces changements? Sont-ils dirigés davantage par les Autochtones et reflètent-ils la diversité culturelle et les besoins sociaux des collectivités qu'ils desservent? Le présent rapport ne peut pas donner une réponse adéquate à ces questions, mais il est possible de formuler quelques observations.

De toute évidence, les services de police des Premières nations ont besoin de plus de ressources que les autres services de police au Canada et beaucoup plus que ceux des petites villes et des régions rurales comparables. Étant donné son coût par habitant relativement élevé, le faible nombre d'habitants par agent de police et le niveau modéré d'infractions au *Code criminel* par agent, le service de police autochtone « moyen » semble moins efficace (voir, par exemple, La criminalité et les ressources policières dans les municipalités canadiennes, 1998, de Statistique Canada). Par ailleurs, comme en témoignent les points de vue des chefs de police des Premières nations dont il est fait état plus haut, les mesures de l'efficience doivent tenir compte du nombre élevé de crimes contre la personne dans les collectivités autochtones, du legs du colonialisme et son effet destructeur sur la vie communautaire, du recours fréquent aux services policiers pour maintenir l'ordre social

(voir, par exemple, les taux élevés de méfait public et les problèmes connexes d'ordre social dans les collectivités autochtones) et des problèmes de démarrage peut-être inévitables des nouveaux services de police auxquels sont affectés de jeunes agents sans expérience et où s'exercent de fortes pressions pour que soient embauchés des gens de la localité. Il convient également de noter qu'il y a une grande diversité dans les services de police des Premières nations même lorsqu'il s'agit de mesures de l'efficacité traditionnelles. Par exemple, le service de police des Six nations soutient facilement la comparaison avec des services de police d'autres petites villes ou régions rurales, ce qui est de bon augure pour les services de police autochtones qui ont suivi ses traces. L'efficacité, définie selon les termes conventionnels, porterait sur des questions comme le délai d'intervention et le nombre d'affaires classées. On dispose de peu de renseignements sur les délais d'intervention réels. Dans quelques cas précis connus des chercheurs, le délai d'intervention a suscité de vives critiques de la part de la collectivité, mais ces critiques semblaient davantage fondées sur les attentes de la collectivité à l'endroit du service policier que sur la comparaison avec les délais d'intervention du service de police précédent. D'après des publications du Centre canadien de la statistique juridique, les taux d'affaires classées varient considérablement d'un service de police de Premières nations à l'autre et les services reconnus comme ceux des Six nations, d'Akwesasne et de Kitigan Zibi enregistrent des taux élevés.

Compte tenu du niveau élevé de recrutement local et de la tendance historique, sous la direction étroite du ministère des Affaires indiennes, à accorder aux liens de parenté une importance dominante dans la vie communautaire, on pourrait s'attendre que les questions d'équité occupent une grande place. Un point névralgique en matière d'équité (ou d'efficacité) concerne la violence interpersonnelle et la violence familiale. Peut-être parce qu'elles sont plus susceptibles de s'être mariées à des membres de la collectivité et parce qu'elles sont plus portées à opter pour des solutions autres que des mesures de rétorsion, les femmes semblent mettre en évidence les querelles entre groupes dans la collectivité et l'insuffisance de l'intervention policière lorsqu'elles sont victimes. Il y a peu de données systématiques et globales sur les questions d'équité, mais on pourrait s'attendre que plus les

Premières nations gagneront en autonomie, plus l'esprit « civique » s'accentuera et plus s'affaiblira le « népotisme » dans la collectivité. Le professionnalisme accru des agents de police et l'information sur les services de police offerte par les commissions de police locales pourraient également accroître l'équité, dans les faits et aux yeux des membres de la collectivité.

Des membres des collectivités autochtones ont reproché aux services de police des Premières nations leur manque d'efficacité dans l'accomplissement des tâches traditionnelles (application de la loi, enquête) et les partis pris familiaux dans l'exercice de leurs fonctions. Malgré tout, même s'ils n'hésitent pas à formuler des critiques, les membres de la collectivité semblent heureux que le service réponde mieux qu'auparavant aux besoins de la collectivité et qu'en dépit de toutes ses imperfections, il leur appartienne. La principale plainte des dirigeants et des membres des collectivités autochtones, comme en témoignent les vérifications et d'autres documents, porte sur le fait que le service de police autochtone ne réussisse par à offrir des services de résolution des problèmes adaptés aux différences culturelles. En fait, même les programmes traditionnels de prévention du crime (p. ex. la surveillance de quartier, le programme de policiers-éducateurs et les rodéos de bicyclettes pour les jeunes) ne sont pas, dans bien des cas, offerts par les services de police des Premières nations. Certes, il y a peu de preuves qu'existe, pour les Premières nations, un modèle de service de police distinct, mais l'on commence à percevoir un nouveau modèle de service de police très officieux et axé sur la collectivité et l'interaction (c.-à-d. dont l'interaction quotidienne avec la collectivité est plus marquée que dans les autres services de police canadiens).

Dans une large mesure, les chefs de police semblent reconnaître ces lacunes et conviennent en particulier qu'on ne dispose pas encore de modèle de service policier reflétant la diversité culturelle des collectivités autochtones et adapté à leurs besoins sociaux particuliers. Ils soutiennent que les ressources en personnel et autres affectées aux services de police ne permettent pas d'atteindre cet objectif. Ce point de vue semble partagé par les

dirigeants politiques et les membres des collectivités autochtones. La question de l'autonomie et de l'orientation se rattache à ce thème général. Il fait peu de doute que les collectivités autochtones exercent un contrôle plus grand sur la fonction policière, mais de fortes pressions se font sentir sur les services de police autoadministrés pour qu'ils soient plus autonomes et qu'ils remplissent toute la gamme des tâches policières traditionnelles tout en adoptant les caractéristiques et le style distinctifs susmentionnés. Ni l'autonomie ni le caractère distinct n'existent clairement dans les faits, et leur mise en œuvre pose des problèmes difficiles. La tendance au Canada et dans d'autres pays est à l'adoption de lignes directrices gouvernementales de plus en plus rigoureuses définissant ce qu'un service de police autonome doit pouvoir faire, lignes directrices qui, dans les faits, rendent les petits services de police inacceptables et désuets. De plus, il existe des preuves probantes (p. ex. Policing in Indian Country, Barker, États-Unis, 1998) selon lesquelles la formation policière traditionnelle ainsi que la collaboration courante entre les services de police limitent considérablement l'adoption d'un modèle de service de police pluraliste.

Les Premières nations pourraient peut-être jouer un rôle accru dans l'orientation des services de police et obtenir ainsi des services de police mieux adaptés à leurs réalités et souhaits sans que soient modifiés en profondeur les arrangements actuels. En fait, selon certaines données, les services de police non autoadministrés (p. ex. la GRC dans le cadre d'ententes communautaires tripartites) offrent de plus en plus, sur papier tout au moins, une solution de rechange intéressante en faisant participer des groupes consultatifs et des aînés et en recourant aux méthodes de la justice réparatrice. Comment les services de police autoadministrés, que bien des Premières nations veulent instaurer, peuvent-ils relever ce défi? Il est certain qu'une formation plus appropriée des agents et des gestionnaires des services de police desservant les collectivités autochtones, en particulier aux échelons supérieurs à celui de cadet, pourrait être une façon de combler les lacunes perçues. Les policiers ont reçu peu de formation dans les domaines autres que les méthodes policières traditionnelles. Les chefs des services de police pourraient améliorer leur intervention dans la collectivité en recourant à des bénévoles et en créant des groupes consultatifs (méthodes

peu courantes dans les collectivités autochtones). Là encore, de toute évidence, les ressources, la formation et les programmes communautaires et culturels accessibles aux services de police autoadministrés des Premières nations varient beaucoup d'une région à l'autre du Canada, ce qui indique les possibilités de changement. On a souvent considéré la régionalisation comme une stratégie permettant d'obtenir un service de police autochtone autoadministré plus autonome. L'instauration de services de police régionaux dans les conditions politiques actuelles où les bandes ont le statut de Premières nations pose des problèmes considérables (voir la Commission royale sur les peuples autochtones, 1996). Fait intéressant, comme il est mentionné plus haut, peu de chef de police des Premières nations considéraient la régionalisation comme une solution à leurs lacunes actuelles. D'autres stratégies ont été proposées dans le rapport, y compris le réseautage et la collaboration avec d'autres services de police, et la modification des attentes de la collectivité. Il semble toutefois y avoir une énigme fondamentale sur le plan de la vision et des ressources qui exige un réexamen du genre de services policiers les services autonomes des Premières nations devraient s'efforcer d'offrir à leurs collectivités.

ORIENTATIONS FUTURES DES SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS

Il n'est pas rare que des chercheurs et des décideurs proposent que les services de police des Premières nations suivent une approche en deux volets en offrant une combinaison d'application de la loi traditionnelle et de justice et de maintien de la paix communautaires, et ce pour plusieurs raisons. On peut soutenir, par exemple, que l'approche classique met l'accent sur les arrestations et les punitions qui peuvent être considérées comme inappropriées et(ou) inefficaces pour régler les problèmes qui se posent dans les collectivités autochtones et avec lesquels le service de police est aux prises. On a également soutenu que les Autochtones veulent un service de police différent, plus conforme à leurs traditions (actuelles ou à revitaliser) et à leurs caractéristiques sociales (p. ex. homogénéité, communautarisme). Peu d'adeptes ou de tenants de cette position dualiste rejetteraient la

dimension traditionnelle de l'application de la loi, car il est évident que la collectivité met aussi l'accent sur la lutte contre le crime et le professionnalisme et que les agents de police apprécient le mandat et le pouvoir conférés par le professionnalisme traditionnel. Il s'agit donc de savoir comment mettre en œuvre ce dualisme assorti d'une autonomie et d'un contrôle appropriés dans les petites collectivités, où il est permis de croire que les ressources dont disposent les services de police sont déjà relativement généreuses. Une solution consisterait peut-être à réduire les attentes en ce qui concerne l'exercice, par les services de police des Premières nations, de toutes les fonctions policières traditionnelles et à investir des ressources supplémentaires (c.-à-d. agents, temps et formation des agents) dans le maintien de l'ordre. Les services de police autoadministrés offriraient ainsi des services traditionnels de première ligne de qualité et laisseraient les enquêtes sur les crimes graves, les services spécialisés, etc., aux services provinciaux. La collaboration et la liaison permettraient aux services de police locaux de participer à ces activités, et ces derniers pourraient appliquer des services de maintien de l'ordre davantage axés sur la collectivité et adaptés aux différences culturelles. Ce modèle est courant aux États-Unis et il existe des cas analogues dans de petites villes d'Amérique du Nord. Il ne s'agit pas d'un service de police de second ordre, mais plutôt d'un service de police qui utilise sciemment ses ressources à son avantage pour atteindre ses multiples objectifs.

Par l'entremise de la Direction générale de la police des Autochtones (DGPA), le gouvernement fédéral a donné la priorité à la mise en place de l'infrastructure des services de police des Premières nations et à la conclusion d'ententes tripartites sur les services de police pour les collectivités autochtones. Comme il a été mentionné plus haut, le succès remporté à cet égard est considérable. D'autres aspects de la PPPN portaient sur l'établissement de services de police dirigés en grande partie par les Premières nations et étaient adaptés aux différences culturelles et aux besoins spéciaux des collectivités autochtones. C'est à cet égard que la DGPA pourrait devoir réexaminer la PPPN et réviser ses politiques afin d'atteindre les objectifs les plus vagues. Ce réexamen devrait tenir compte de questions comme les ressources nécessaires pour permettre aux services auto-administrés

de parvenir à la diversité et à la spécificité et de déterminer ce que signifient des niveaux de services comparables à une époque où les lignes directrices provinciales en matière de services de police adéquats sont devenues si exigeantes.

Cependant, ces délibérations en matière de politique ne peuvent avoir lieu en vase clos. Les collectivités et les dirigeants politiques autochtones devront peut-être reconsidérer les répercussions que pourrait avoir sur les ressources le fait d'offrir des services de police traditionnels jour et nuit et hautement visibles qui soient également proactifs, adaptés aux différences culturelles et axés sur la collectivité. Dans le cadre des ententes de financement actuelles, aux termes desquelles le budget de la police est établi séparément au cours de négociations tripartites, les Premières nations n'ont pas à établir un équilibre entre les services de police et d'autres services, mais elles peuvent rationnellement considérer les questions liées aux services de police comme exigeant plus de ressources. Il semblerait en d'autres termes qu'il doive y avoir, de la part de l'État et des Premières nations, beaucoup plus de collaboration en vue de la création d'un modèle de service de police plus ciblé et plus direct qui puisse être mis en œuvre raisonnablement avec les ressources affectées, ce qui n'est pas incompatible avec ce qui se fait au Canada. Il est peut-être temps, pour les intéressés, de discuter, de s'entendre et d'établir leur vision des services de police des Premières nations. Nous avons proposé un modèle en deux volets : les services de police des Premières nations exerçant des fonctions policières traditionnelles de base et mettant l'accent sur l'instauration de services de maintien de l'ordre. De toute évidence, divers modèles peuvent être établis, car les Premières nations affichent une diversité considérable. Il semblerait opportun, maintenant que l'infrastructure est en place et que le nouveau millénaire est arrivé, de tenir une conférence nationale sur ces questions.

Dans la présente étude, nous avons proposé plusieurs pistes de recherche. Du point de vue de la politique, des thèmes de recherche importants porteraient sur les questions relatives au personnel (p. ex. recrutement, stress et roulement), la régionalisation et le réseautage, les besoins en formation spéciale des agents et des dirigeants, les besoins en

information et en surveillance des petits services de police et l'examen de la façon dont les services de police des Premières nations abordent les conflits de compétences et les ambiguïtés entre les Premières nations et les autres niveaux de gouvernement au Canada. En outre, il est évident qu'il faut faire des études de cas approfondies des services de police autoadministrés des Premières nations. Heureusement, comme nous l'avons mentionné, certains services de police pourraient être choisis pour indiquer l'orientation future des services de police autoadministrés des Premières nations. D'un point de vue universitaire, il y a des sujets de recherche très intéressants à explorer, notamment le rôle des chefs de police des Premières nations comme agents de socialisation et de négociateurs auprès des autorités communautaires et externes, les nombreux aspects et les répercussions stratégiques du professionnalisme dans les services de police des Premières nations, la diversité des constructions sociales des services de police autochtones comme système de police idéal, l'importance de la tradition et des valeurs culturelles diverses pour les services de police professionnels et les facteurs facilitant et restreignant le développement du pluralisme dans les modèles de service de police chez les Premières nations au Canada.

ANNEXES

Annexe A - Lettres aux chefs de police

Annexe B - Services de police des Premières nations – Sondage auprès des directeurs

ANNEXE A

LETTRES AUX CHEFS DE POLICE

Monsieur,

Nous tenons, par la présente lettre, à vous mettre au courant des travaux de recherche sur les services de police autochtones que nous avons effectués depuis 1994 au moyen de fonds provenant de la Direction générale de la police des Autochtones. Nous avons reçu l'aide non seulement de la Direction générale, mais aussi de tous les organismes qui s'occupent de services de police dans les collectivités autochtones au Canada, qu'il s'agisse de services autoadministrés, de la GRC, de la PPO, de la SQ ou d'agents de bandes. En particulier, nous nous sommes efforcés de maintenir de bonnes communications avec l'Association des chefs de police des Premières nations (ACPPN) et, à cette fin, nous avons procédé à des consultations poussées auprès de ses membres au sujet de la conception de la première phase et nous en avons présenté les résultats à la réunion annuelle de l'ACPPN tenue à Ottawa en 1996. Les travaux de recherche de la première phase consistaient en un sondage détaillé auprès des agents de première ligne dans les collectivités autochtones du Canada. Dans l'ensemble, quelque 430 agents, soit environ 60 % des personnes qui étaient admissibles et disponibles, ont répondu au questionnaire. Les résultats figurent dans une monographie intitulée Sondage sur les policiers des premières nations, publiée l'an dernier. Même si nous croyons savoir que ce document a été envoyé par la Direction générale à tous les services de police, nous vous en faisons parvenir un sous pli distinct afin de nous assurer que vous en avez un exemplaire.

La deuxième phase des travaux de recherche est en cours. Elle consiste à examiner les questions de gestion et de gouvernance, et nous contacterons les chefs de police et, peut-être plus tard, certains membres des commissions de police pertinentes. L'accent sera mis sur les points de vue des chefs de police. Pendant cette deuxième phase, nous nous intéressons surtout aux services de police autoadministrés ou autonomes des Premières nations. Parmi les questions à aborder, mentionnons les besoins en ressources spéciales des services autoadministrés, les possibilités et les problèmes particuliers des services de police autochtones, les relations avec les services de police collaborateurs, les modes de gestion et les priorités, le contexte de la collectivité et de la nation en matière de service de police et les préoccupations traditionnelles comme le déploiement, la gestion des cas, la formation et ainsi de suite. Tout comme dans la première phase, nous n'avons pas l'intention de procéder à des interviews ou à des sondages avant de nous être assurés que ces travaux seront utiles aux

participants. Par conséquent, nous contactons des personnes comme vous pour savoir ce qu'il importe, à votre avis, d'examiner et la façon de procéder à cette fin. Notre plan provisoire est d'effectuer un bref prétest auprès de quelques services de police avant de mener un sondage national auprès des services de police autoadministrés et de compléter le sondage par des interviews sur place en profondeur.

Encore une fois, nous vous demandons votre soutien et votre collaboration. Nous vous ferons parvenir une copie du questionnaire et nous vous téléphonerons par la suite pour vous expliquer le sondage et obtenir vos suggestions et réactions. Bien entendu, comme auparavant, nous vous garantissons l'anonymat et la confidentialité de tous les renseignements. Personne, y compris le gouvernement, n'aura accès aux données individuelles. Aucune personne et aucun service de police ne sera cité dans le rapport (si, pour une raison quelconque, cela devient impossible, nous demanderons une autorisation écrite explicite et, en cas de refus, nous laisserons tomber cet aspect du rapport). De plus, nous vous saurions gré de nous envoyer les fiches de renseignements ou les évaluations ou vérifications qui pourraient être disponibles pour votre service de police afin de compléter les documents que nous avons obtenus de la Direction générale de la police des Autochtones. Nous vous contacterons sûrement, mais si vous le désirez, vous pouvez nous appeler au 902-494-6593. Notre numéro de télécopieur est le 902-494-2897. Le service de police autochtone autoadministré représente l'avenir, et il semble nécessaire de commencer à soutenir et à améliorer les réalisations accomplies jusqu'à maintenant, ce qui pourrait nécessiter une nouvelle initiative d'envergure en matière de formation et de programmes. Nous sommes ravis d'apporter notre contribution, aussi minime soit-elle, à cette fin.

En résumé, nous vous demandons de nous contacter par la poste, par téléphone ou par télécopieur si vous croyez qu'il y a des préoccupations qui devraient être abordées dans ce sondage national auprès des services de police autoadministrés. Deuxièmement, nous espérons que vous pourrez nous faire parvenir des fiches de renseignements ou des rapports sur votre service de police. Troisièmement, nous vous contacterons sûrement par courrier ou par téléphone après que les consultations initiales seront terminées. Enfin, comme auparavant, nous vous assurons que les renseignements seront traités avec respect. Nous vous enverrons des rapports et nous serons ravis de discuter avec vous des conclusions des travaux de recherche et des recommandations avant et après la rédaction de la version finale.

Avec mes remerciements pour votre collaboration, veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Don Clairmont
Directeur, Atlantic Institute of Criminology
Université Dalhousie, Halifax (Nouvelle-Écosse)

Monsieur,

Vous trouvez ci-joint le « sondage auprès des directeurs des services de police des Premières nations » dont j'ai fait état dans la lettre que je vous ai fait parvenir à la fin d'octobre 1997. Dans cette lettre, j'indiquais que le professeur Chris Murphy et moi-même avions entrepris une étude de suivi de l'étude effectuée en 1994-1995 sur les services de police de première ligne dans les collectivités autochtones du Canada. L'accent au cours de cette deuxième phase est mis sur le point de vue des directeurs des services de police, c'est-à-dire les chefs de police dans les collectivités autochtones du Canada. Les principaux thèmes que nous explorons comprennent les questions relatives à l'organisation, à la gestion, aux ressources et à la collectivité. Nous désirons en particulier essayer de comprendre les caractéristiques et les préoccupations spéciales des services de police autochtones ainsi que les « leçons tirées » et les « meilleures pratiques » au sein des services autoadministrés (autonomes).

Ces travaux de recherche sont financés par la Direction générale de la police des Autochtones, Solliciteur général du Canada. Des discussions ont eu lieu avec les représentants de cette Direction générale, avec l'Association des chefs de police des Premières nations et quelques autres chefs de police. Nous avons tiré parti de ces discussions et j'espère que vous trouverez le sondage ci-joint intéressant et pertinent. Comme dans notre premier sondage, le professeur Murphy et moi-même vous garantissons la confidentialité de vos réponses et l'anonymat. Notre dossier sur une période de vingt-cinq années de recherche sur les services de police au Canada en est garant. Comme auparavant, nous vous permettrons de voir les résultats de ces travaux et de formuler des observations sur nos analyses. Nous espérons que les recherches contribueront aux discussions et à l'établissement du programme auquel vous, vos collègues et d'autres intervenants, participerez.

Nous espérons recevoir des réponses à ce sondage d'ici quelques semaines pour pouvoir rédiger une ébauche de rapport au milieu de l'hiver. En plus du sondage, nous aimerions recevoir des fiches de renseignements ou d'autres rapports disponibles sur votre service. Nous espérons également que nous pourrons effectuer des visites sur place là où les services de police y consentiront. Si vous le souhaitez, vous pouvez me contacter ou le professeur Murphy au 902-494-6593. Notre numéro de télécopieur est le 902-494-2897. Notre adresse électronique est clair@is.dal.ca.

Nous vous remercions de votre collaboration. Comme nous sommes maintenant le 29 décembre, permettez-moi de profiter de l'occasion pour vous souhaiter ainsi qu'aux vôtres une bonne et prospère année 1998.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Don Clairmont
Directeur, Atlantic Institute of Criminology
Université Dalhousie, Halifax (Nouvelle-Écosse)

Monsieur,

J'espère que vous avez reçu le questionnaire que je vous ai envoyé il y a deux semaines. Jusqu'à présent, nous avons reçu un grand nombre de réponses et Chris Murphy et moi-même espérons que les autres suivront bientôt. Le nombre de services de police autoadministrés des Premières nations est réduit, et nous espérons obtenir le taux de réponse le plus élevé possible. Je comprends que votre emploi du temps est chargé, mais j'espère que vous trouverez le temps de répondre au sondage. Si vous n'avez pas reçu le questionnaire du sondage ou si vous l'avez perdu ou si vous avez des questions à poser, veuillez me contacter ou contacter le professeur Murphy au 902-494-6593. Notre numéro de télécopieur est le 902-494-2897 et notre adresse électronique est clair@is.dal.ca

Je suis désolé de vous importuner de la sorte, et j'espère que l'étude produite vous sera utile et qu'elle apportera des résultats positifs à tous les services de police des Premières nations.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Don Clairmont

ANNEXE B

SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS : SONDAGE AUPRÈS DES DIRECTEURS

PRÉPARÉ PAR

THE ATLANTIC INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

PROFESSEURS DON CLAIRMONT ET CHRIS MURPHY

DÉCEMBRE 1997

SONDAGE AUPRÈS DES DIRECTEURS DE POLICE

INTRODUCTION : Outre les réponses au présent sondage, nous vous serions reconnaissants de nous faire parvenir tous les renseignements généraux dont vous pouvez disposer sur votre service de police (par ex. organigramme, programmes spéciaux).

QUESTIONS RELATIVES À L'ORGANISATION

1. Veuillez décrire votre organisation en remplissant les espaces en blanc ci-dessous :

   a) Nombre d'agents de police : _____à plein temps _____à temps partiel
   b) Nombre d'agents qui ont un grade supérieur à celui d'agent de police : _____
   c) Nombre d'agents qui occupent un poste de spécialiste à l'exclusion des postes de direction _____
      (c.-à-d. identification, lutte contre le crime, infractions graves, formation)
   d) Nombre d'employés civils : _____à plein temps _____à temps partiel
   e) Nombre de groupes de différentes langues autochtones ou de différentes cultures tribales que votre organisation dessert : _____
   f) Nombre des différentes collectivités géographiques que votre organisation dessert : _____

2. Parmi les éléments suivants, quels sont ceux qui décrivent votre service de police : **VEUILLEZ COCHER CHAQUE OPTION**

a) manuel des services de police ?	___oui	___non
b) descriptions d'emploi pour la plupart des rôles policiers ?	___oui	___non
c) évaluations du rendement annuel ?	___oui	___non
d) entreposage sûr des éléments de preuve ?	___oui	___non
e) un protocole avec la police provinciale ?	___oui	___non
f) ententes relatives aux ressources avec d'autres services ? (c.-à-d. ententes d'échange et/ou d'achat)	___oui	___non
g) installations de détention provisoire suffisantes ?	___oui	___non
h) installations pour les interrogatoires suffisantes ?	___oui	___non
i) parc automobile suffisant ?	___oui	___non

3. Votre service de police doit-il faire face aux difficultés suivantes : **VEUILLEZ COCHER CHAQUE OPTION**

a) de grandes distances géographiques ?	___oui	___non
b) un taux élevé de crimes violents ?	___oui	___non
c) un taux élevé de désordres sociaux ?	___oui	___non
d) des luttes entre groupes	___oui	___non

e) un taux de pauvreté et de sous-emploi élevé ? ___oui ___non
f) des attentes exceptionnelles en services de la part de la collectivité ? ___oui ___non
g) la difficulté d'obtenir et de garder des agents ? ___oui ___non
h) des protocoles inadéquats avec d'autres services de police ? ___oui ___non

4. Existe-t-il un problème ou un besoin organisationnel particulier qui présente un grand défi pour le service ?

5. Votre service a-t-il une caractéristique organisationnelle dont vous êtes particulièrement fier ?
VEUILLEZ L'EXPLIQUER

QUESTIONS RELATIVES À LA GESTION

1. Les secteurs de gestion suivants présentent-ils des difficultés pour vous en ce moment ? Si oui, dans quelle mesure? **VEUILLEZ COCHER CHAQUE OPTION EN CONSÉQUENCE**

a) gestion financière _____ beaucoup _____ assez _____ un peu

b) relations avec les employés _____ beaucoup _____ assez _____ un peu

c) rapports avec les conseils locaux _____ beaucoup _____ assez _____ un peu

d) rapports avec les dirigeants locaux _____ beaucoup _____ assez _____ un peu

e) traitement des plaintes émanant du public _____ beaucoup _____ assez _____ un peu

f) réponse aux demandes de services _____ beaucoup _____ assez _____ un peu

g) rapports avec les tribunaux _____ beaucoup _____ assez _____ un peu

h) relations avec les organismes locaux _____ beaucoup _____ assez _____ un peu

i) relations avec d'autres services de police _____ beaucoup _____ assez _____ un peu

AUTRES REMARQUES :_____

2. Comment décrivez-vous votre style de gestion ? **VEUILLEZ COCHER CHAQUE OPTION**

a) j'insiste sur des solutions informelles ? ___oui ___non
b) j'insiste sur le professionnalisme ? ___oui ___non
c) j'insiste sur une approche de maintien de la paix? ___oui ___non
d) je tiens des réunions fréquentes avec le service ? ___oui ___non
e) je travaille en étroite collaboration avec les organismes locaux ___oui ___non
f) je participe continuellement au maintien de l'ordre sur le terrain ___oui ___non

AUTRES REMARQUES :_____

3. Les défis que doivent relever les chefs des services de police des Premières nations sont-ils différents de ceux auxquels doivent faire face les chefs d'autres services de police qui desservent des collectivités de taille comparable? **VEUILLEZ EXPLIQUER**

_____

_____

4. Faut-il posséder un style et des aptitudes de gestion particuliers pour être un chef de police efficace dans les collectivités des Premières nations ? **VEUILLEZ EXPLIQUER**

_____

_____

5. En tant que chef de votre organisation, avez-vous tiré une leçon de gestion particulière ?

_____

_____

6. Y a-t-il une méthode particulièrement efficace que vous suivez ou un projet important que vous réalisez en tant que chef et dont vous êtes fier ?

_____

_____

QUESTIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

1. Quel est, selon vous, le niveau des ressources au sein de votre service : **VEUILLEZ COCHER CHAQUE OPTION**

a) suffisant pour ce qui est des tâches policières traditionnelles	___oui	___non
b) suffisant pour ce qui est du maintien de l'ordre	___oui	___non
c) suffisant pour ce qui est du nombre d'employés	___oui	___non
d) suffisant pour ce qui est des installations	___oui	___non
e) les dirigeants locaux connaissent les besoins	___oui	___non
f) le gouvernement fédéral évalue les besoins	___oui	___non

AUTRES REMARQUES :_____

2. Selon vous, les services autochtones autoadministrés requièrent-ils plus de ressources que les services de police non autochtones de même importance pour l'une des raisons suivantes ? **VEUILLEZ COCHER CHAQUE OPTION**

a) les problèmes et les coûts de mise en place sont plus grands? ___oui ___non ___sans opinion

b) les attentes de la collectivité sont différentes ? ___oui ___non ___sans opinion

c) les besoins pour l'autoadministration diffèrent ? ___oui ___non ___sans opinion

d) la façon de maintenir l'ordre est différente ? ___oui ___non ___sans opinion

e) la situation de la collectivité est différente ? ___oui ___non ___sans opinion

AUTRES REMARQUES :_____

3. En résumé, quels sont vos besoins en ressources les plus urgents?
VEUILLEZ LES PRÉCISER

_____

_____

4. Avez-vous appris une leçon particulière en ce qui concerne les ressources depuis que vous êtes directeur de police ? **VEUILLEZ EXPLIQUER LAQUELLE**

_____

_____

5. Votre service peut-il se targuer d'avoir mis sur pied un projet spécial dont vous êtes particulièrement fier en ce qui concerne les ressources ?

_____

_____

6. Quelles stratégies, s'il en existe, peut-on adopter afin d'améliorer le niveau de ressources de votre service ? **VEUILLEZ PRÉCISER**

_____

_____

6B. En ce qui concerne les ressources, les stratégies suivantes sont-elles réalistes pour votre service ?

a) une plus grande collaboration avec d'autres services de police? ___oui ___non

b) une plus grande fusion ou régionalisation ? ___oui ___non

c) une plus grande exploitation des autres organismes locaux ___oui ___non

d) réduire les attentes et les demandes en services ? ___oui ___non

QUESTIONS COMMUNAUTAIRES ET POLITIQUES

1. Quels sont, à votre avis, les deux problèmes les plus importants auxquels votre service doit faire face en ce qui concerne le maintien de l'ordre ? **VEUILLEZ PRÉCISER**

a) _____

b) _____

2. De quelle façon les membres de la collectivité ou les organismes communautaires vous apportent-ils actuellement une aide importante pour maintenir l'ordre ?

_____

_____

3. Quels facteurs, s'il en existe, limitent l'utilité de ces partenariats possibles avec la collectivité pour votre service ? **VEUILLEZ PRÉCISER**

_____

4. Est-ce que l'une des raisons suivantes limite les partenariats que vous voudriez avoir avec la collectivité ?
VEUILLEZ COCHER CHAQUE OPTION

a) trop peu de personnes veulent s'impliquer ? ___oui ___non

b) les organismes communautaires sont limités ? ___oui ___non

c) la police serait obligée d'assumer la direction des activités? ___oui ___non

d) les divisions ou les factions sont trop nombreuses ? ___oui ___non

e) les problèmes de la collectivité sont trop profonds ? ___oui ___non

5. Quelle est l'importance de l'aide que votre commission de police apporte au service relativement aux aspects suivants ?
VEUILLEZ COCHER CHAQUE OPTION À L'ENDROIT APPROPRIÉ

a) pour établir vos priorités ___ très grande___moyenne___négligeable
b) pour résoudre les problèmes de personnel? ___ très grande___moyenne___négligeable
c) pour fournir souvent des conseils avisés? ___ très grande___moyenne___négligeable
d) pour servir de tampon entre le service et la politique? ___ très grande___moyenne___négligeable
e) pour expliquer les questions policières aux autres? ___ très grande___moyenne___négligeable
f) pour négocier de façon satisfaisante les questions relatives aux ressources? ___ très grande___moyenne___négligeable

AUTRES REMARQUES :_____

6. Quels sont les deux principaux secteurs dans lesquels la commission de police pourrait apporter des changements ou qu'elle pourrait développer davantage pour être plus utile au service de police ?

a) _____

b) _____

7. Les services de police sont toujours pris dans le filet de la politique et dans des conflits de valeurs différentes, et cette situation est peut-être particulièrement observable dans les collectivités plus petites. À votre avis, les services de police autochtones sont-ils différents ? **VEUILLEZ EXPLIQUER**

_____

QUESTIONS RELATIVES AUX SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS

1. Si c'est le cas, de quelle façon votre service de police fonctionne-t-il différemment de ceux des collectivités non autochtones de même importance ? **VEUILLEZ EXPLIQUER**

_____

_____

2. Existe-t-il des programmes policiers autochtones que vous voudriez mettre sur pied ou des approches policières autochtones que vous voudriez adopter si vous le pouviez ?

3. À votre avis, le maintien de l'ordre dans les collectivités autochtones diffère-t-il du maintien de l'ordre dans les collectivités non autochtones de même importance relativement aux aspects suivants ? **VEUILLEZ COCHER CHAQUE OPTION**

a) plus de stress et un roulement plus grand de l'effectif policier? ___oui ___non___sans opinion

b) un mandat de maintien de l'ordre plus important confié au public? ___oui ___non ___sans opinion

c) une plus grande importance accordée à la justice réparatrice? ___oui ___non ___sans opinion

d) une plus grande diversité d'opinions sur les services de police au sein du public? ___oui ___non ___sans opinion

AUTRES REMARQUES :_____

4. Selon vous, quelles sont les deux principales lacunes de la formation traditionnelle des chefs de police par rapport aux attentes des chefs de police autochtones ?

a) _____

b)_____

5. Seriez-vous d'accord avec l'une des caractéristiques suivantes pour décrire les services de police des Premières nations en général ?
VEUILLEZ COCHER CHAQUE OPTION

a) en réalité, ce sont seulement des services de police communautaires? ___oui ___non

b) ce sont des services de police réguliers, mais avec quelque chose de plus? ___oui ___non

c) ils fonctionnent à partir de principes différents? ___oui ___non

d) il est trop tôt pour comprendre leurs caractéristiques propres? ___oui ___non

AUTRES REMARQUES :_____

6. Selon vous, existe-t-il de nouvelles orientations stratégiques qui pourraient améliorer les services de police autochtones en général au cours des prochaines années ?
VEUILLEZ EXPLIQUER

_____

_____

RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

1. Année de naissance_____

2. Identité ethnoculturelle (VEUILLEZ COCHER)

Autochtone _____ Non autochtone _____

3. Niveau d'études (VEUILLEZ COCHER)

Études secondaires non complétées _____
Certificat d'études secondaires ou une équivalence _____
Études universitaires ou collégiales non terminées _____
Diplôme universitaire _____

4. Éducation (VEUILLEZ COCHER LA RÉPONSE APPROPRIÉE)

a) élevé par une famille autochtone ___ oui ___ non
b) élevé dans une collectivité majoritairement autochtone ___ oui ___ non

5. Nombre d'années au service de la police ? _____

6. Nombre d'années à titre de directeur de ce service ? _____

7. À votre avis, quelles sont les compétences particulières que vous avez développées en tant que directeur de police ?
VEUILLEZ EXPLIQUER

_____

8. Quelle formation officielle avez-vous reçue dans le domaine de la gestion ?

_____

9. Quels cours de gestion réguliers aimeriez-vous suivre ?

_____

10. En quoi votre expérience de la direction d'un service de police a-t-elle répondu à vos attentes initiales ou les a-t-elle dépassées ? Donnez deux domaines d'activité ou deux raisons particulières :

_____

_____

11. En quoi votre expérience de la direction d'un service de police dans cette collectivité n'a-t-elle pas répondu à vos attentes initiales ? Donnez deux domaines d'activité ou deux raisons particulières :

_____

_____

VOUDRIEZ-VOUS DISCUTER AVEC NOUS PLUS À FOND DE CERTAINES DES QUESTIONS SOULEVÉES DANS CE BREF SONDAGE?

_____OUI _____NON

BIBLIOGRAPHIE

Auger, Donald *et al.* Crime and Control in Three Nishnawbe-Aski Nation Communities, Correctional Services, Ontario, 1991.

Bass, Jay. « Rural Policing: Patterns and Problems of Micro Departments », The Justice Professional, Vol. 9, 1995.

Benson, Garry. Élaborer des stratégies de prévention du crime dans les collectivités autochtones. Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1991.

Clairmont, Donald. "Community-based Policing: Implementation and Impact", Canadian Journal of Criminology/Revue canadienne de criminologie, juillet-octobre 1991.

Clark, Scott. The Mi'kmaq and Criminal Justice in Nova Scotia: A Research Study. Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution, Volume 3, 1989.

Clark, Scott. The Mi'kmaq and the Criminal Justice System in Nova Scotia. Halifax: Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution, 1988.

Commission de réforme du droit au Canada. Les peuples autochtones et la justice pénale. Ottawa : Commission de réforme du droit, 1991.

Community Legal Education Association of Manitoba. Submission to the Aboriginal Justice Inquiry. Winnipeg, 1989.

Compte rendu du second Atelier annuel sur l'autorité publique de la police des Premières nations, 17 et 18 août 1994. Ottawa : Solliciteur général Canada, 1995.

Depew, Robert. Aboriginal Policing: A Research Perspective. Ottawa: RCAP, 1993.

Depew, Robert. Les services de police aux autochtones du Canada : examen de la question. Ottawa : Solliciteur général Canada, 1986.

Dept. of Attorney General. A Report for the Ontario Native Council on Justice. Toronto, Ontario, 1986.

Dept. of Attorney General. Justice on Trial: Task Force On The Criminal Justice System and Its Impact On The Indian And Métis People of Alberta. Edmonton, Alberta, 1991.

First Nations and Contract Policing. Report Of The Committee On First Nations Police Training. Orillia: Ontario Provincial Police, 1992.

First Nations Policing Coordinating Committee, Jan 25, 1996 (tenu à la DGPA, Ottawa).

First Nations Policing Coordination Committee, May 29-30, 1997 (Ottawa).

George Langner Consulting. Anishinabek Police Service: Evaluation Report. 1995.

Grant, Alan. The Osnaburgh/Windigo Tribal Council Justice. Toronto: ministère du Procureur général, 1990.

Griffiths, Curt. "Policing Aboriginal Peoples: The Challenge of Change" in R. C. McLeod et al. (eds.), Police Powers in Canada. University of Toronto Press. 1994.

Griffiths, Curt et J. C. Yerbury. "Natives and Criminal Justice Policy", Canadian Journal of Criminology/Revue canadienne de criminologie, Vol. 26, 1984.

Hamilton, A.C. et C. M. Sinclair. The Justice System and Aboriginal People: Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba. Winnipeg : Queen's Printer 1991.

Harding, Jim. "Policing and Aboriginal Justice", Canadian Journal of Criminology/Revue canadienne de criminologie, Vol. 33, 1991.

Havemann, P. La Loi et les autochtones au Canada. Ottawa : Ministère du Solliciteur général du Canada, 1985.

Head, Robert. Une police pour les autochtones du Canada : le rôle de la G.R.C. Ottawa : Gendarmerie royale du Canada, 1989.

Head, W. et D. Clairmont. Discrimination Against Blacks in Nova Scotia. Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution. Halifax: Queens Printer, 1989.

Jackson, Michael. Locking Up Indians in Canada. Ottawa: Canadian Bar Association, 1988.

Jamieson, Beals, Lalonde and Associates. Évaluation de la politique sur la police des premières nations et du Programme de services de police des premières nations : Rapport final, volume 1. Ottawa : Solliciteur général Canada, 1995.

Jamieson, Beals, Lalonde and Associates. Évaluation de la politique sur la police des premières nations et du Programme de services de police des premières nations : Rapport final, volume 2. Ottawa : Solliciteur général Canada, 1995.

John Howard Society of Alberta. Toward A Separate Justice System for Aboriginal Peoples. 1992.

Kowalski, Melanie. Police Reported First Nations Crime Statistics. Centre canadien de la statistique juridique, 1998.

KPMG Investigation and Security. Dakota-Ojibway Police Service: Evaluation. Ottawa: Direction générale de la police des Autochtones, 1996.

Landau, T. A Model Protocol for Evaluations of First Nations Police Services. Ottawa: Direction générale de la police des Autochtones, 1996.

Landau, T. "Policing and security in four remote aboriginal communities: a challenge to coercive models of police work", Canadian Journal of Criminology/Revue canadienne de criminologie, janvier 1996.

LaPrairie, Carol. Justice for the Cree: Communities, Crime and Order. Quebec: Cree Regional Authority, 1991.

LaPrairie, Carol et al. Justice for the Cree: Final Report. James Bay, Quebec: Cree Regional Authority, 1991.

Loree, Don. La Police des autochtones. Ottawa : Collège canadien de police, 1987.

Ministère de la Justice. Les autochtones et l'administration de la justice. Ottawa : Ministère de la Justice, 1991.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes. Ottawa, 1990.

Murphy, C. La police et la résolution de problèmes : guide pour l'élaboration et la mise en application de services policiers axés sur la résolution de problèmes. Ottawa : Solliciteur général Canada, 1991.

Oakley, Robin. "Community and Race Relations Training for the Police", New Community, Volume 16, 1989.

Otway and Associates. Blood Tribe Police: Six Month Report, January 1996 - June 1996. Ottawa: Direction générale de la police des Autochtones.

Rolf, C.H. Policing in Relation to the Blood Tribe. Alberta: 1991.

Gendarmerie royale du Canada. God's Lake Review. Ottawa: GRC, 1986.

Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution. Commissioners Report: Findings and Recommendations. Halifax: Nova Scotia, Volume 1, 1989.

Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution,. Summary Report. Halifax: Queen's Printer, 1990.

Sadik, T. "Native Policing in Canada: a Critical Inquiry" in Kayleen M. Hazlehurst (ed.), Perceptions of Justice: Issues in Indigenous and Community Empowerment. Brookfield VT: Avebury, 1995.

Saunders, L. Groupes directeurs de la police des Premières nations : opérations et procédures : manuel pratique. Ottawa : Solliciteur général Canada, 1995.

Skoog, D. et al. "Native Attitudes Towards the Police", Canadian Journal of Criminology = Revue canadienne de criminologie, volume 22, 1980.

Smith and Associates et al. Evaluation of the Arrangements Under The Six Nations Regional Policing Agreement: Technical Proposal. 1995.

Smith and Associates *et al.* Evaluation Of The Nishnawbe-Aski Police Service. 1996.

Smith and Associates *et al.* Evaluation Of The Ontario First Nations Policing Agreement. 1997.

Social Policy Research Associates. National Evaluation Overview Of Indian Policing. July 1983.

Weistadt, R. *et al.* Crime and Policing in Rural and Small -Town America: An Overview of the Issues. Washington D.C.: National Institute of Justice, 1995.

Whipple, J. L. *et al.* Profile of South Dakota Police Departments: 1991. Pierre, S.D.: South Dakota Statistical Analysis Centre, 1991.

Wood, Darryl. Turnover Among Alaska VPSOs: A Research Proposal. 1998.

Wood, Darryl and Curt Griffiths. "Strangers in a Strange Land: The Royal Canadian Mounted Police in the Eastern Arctic, NWT, Canada", paper presented at Academy of Criminal Justice Sciences, Albuquerque, 1998.

Wood, Darryl and Lawrence Trostle. "The Nonenforcement Role of Police in Western Alaska and the Eastern Canadian Arctic", Journal of Criminal Justice, Volume 25, 1997.